



## Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze

Beschrijving en bevindingen van  
onderzochte beleidsinitiatieven:  
Beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en  
Energie

> **Rapport**

> Joost Vandoninck, Marleen Brans,  
Ellen Wayenberg & Ellen Fobé

## Inhoudstafel

<b>Inhoudstafel</b>	<b>i</b>
<b>Lijst van tabellen</b>	<b>iii</b>
<b>Managementsamenvatting</b>	<b>1</b>
<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>1. Besluit Riviervisserij</b>	<b>10</b>
> 1.1. <i>Omschrijving</i>	10
> 1.2. <i>Totstandkoming</i>	13
> 1.2.1. Totstandkomingsproces	13
> 1.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	15
> 1.2.3. Beslissingscriteria	19
> 1.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	21
<b>2. Besluit energieprestaties gebouwen</b>	<b>30</b>
> 2.1. <i>Omschrijving</i>	30
> 2.2. <i>Totstandkoming</i>	34
> 2.2.1. Totstandkomingsproces	34
> 2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	36

> 2.2.3. Beslissingscriteria	39
> 2.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	42
<b>3. Decreet Lage Emissiezones (LEZ)</b>	<b>52</b>
> 3.1. <i>Omschrijving</i>	52
> 3.2. <i>Totstandkoming</i>	56
> 3.2.1. Totstandkomingsproces	56
> 3.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	59
> 3.2.3. Beslissingscriteria	67
> 3.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	70
<b>4. Besluit geluidsnormen in inrichtingen</b>	<b>80</b>
> 4.1. <i>Omschrijving</i>	80
> 4.2. <i>Totstandkoming</i>	84
> 4.2.1. Totstandkomingsproces	84
> 4.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten	86
> 4.2.3. Beslissingscriteria	91
> 4.3. <i>Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten</i>	94
<b>5. Moeilijkheden en beperkingen</b>	<b>103</b>

<b>6.Conclusie beleidsdomein LNE</b>	<b>116</b>
<b>Referenties</b>	<b>120</b>

## **Lijst van tabellen**

Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de riviervisserij.....	11
Tabel 2.1 - Implementatie .....	22
Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken .....	23
Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening .....	25
Tabel 2.4 - Governance en coördinatie .....	26
Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen .....	27
Tabel 2.6 - Rol van de overheid.....	28
Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten.....	29
Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het EPB- besluit.....	32
Tabel 4.1 - Implementatie .....	42
Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken .....	44

Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening .....	45
Tabel 4.4 - Governance en coördinatie .....	46
Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen .....	48
Tabel 4.6 - Rol van de overheid.....	49
Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten.....	50
Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de lage- emissiezone .....	53
Tabel 6 - Overwogen lokale beleidsalternatieven om luchtverontreiniging tegen te gaan .....	60
Tabel 7.1 - Implementatie .....	71
Tabel 7.2 - Doelgroepkenmerken .....	73
Tabel 7.3 - Informatie en kennisvoorziening .....	74
Tabel 7.4 - Governance en coördinatie .....	76
Tabel 7.5 - Beleidsdoelstellingen .....	77
Tabel 7.6 - Rol van de overheid.....	78
Tabel 7.7 - Kenmerken van instrumenten.....	79
Tabel 8 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen .....	81

Tabel 9.1 - Implementatie .....	94
Tabel 9.2 - Doelgroepkenmerken .....	96
Tabel 9.3 - Informatie en kennisvoorziening .....	97
Tabel 9.4 - Governance en coördinatie .....	99
Tabel 9.5 - Beleidsdoelstellingen .....	100
Tabel 9.6 - Rol van de overheid .....	101
Tabel 9.7 - Kenmerken van instrumenten .....	102

## Managementsamenvatting

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. **In de studie wordt onderzocht hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden.** Er wordt nagegaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria wordt gekozen voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven.

In vier rapporten getiteld: ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: Beschrijving en bevindingen van de onderzochte beleidsinitiatieven’ worden de conclusies van de 16 onderzochte beleidsinitiatieven in een rapport per beleidsdomein (WSE, RWO, LNE en WVG) besproken. Dit rapport behandelt de cases uit het beleidsdomein LNE en is veeleer beschrijvend van aard. Voor een meer algemene conclusie van de onderzochte cases verwijs ik graag door naar het rapport: ‘Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie’. In dat rapport worden de onderzoeksvragen beantwoord en worden er pistes voor optimalisatie van de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze aangereikt.

## 1. Theoretisch kader

**Beleidsinstrumenten** kunnen worden gedefinieerd als functionele middelen of methoden die worden ingezet om beleidsproblemen op te lossen door beleidsdoelstellingen om te zetten in specifieke beleidsinitiatieven (Hoogerwerf, 1989; Fobé en Brans, 2013).

Volgens de typologie van Hood (1984) wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen vier types van beleidsinstrumenten:

- **Nodality** (communicatieve beleidsinstrumenten):  
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag door te communiceren en informatie te verstrekken (bvb. informatiecampagnes, sensibilisering).
- **Authority** (juridische beleidsinstrumenten):  
beleidsinstrumenten gericht op het sturen van gedrag via het opleggen van wettelijke bepalingen (bvb. regels, geboden, verboden, overeenkomsten)
- **Treasure** (financiële beleidsinstrumenten):  
beleidsinstrumenten gericht op het stimuleren of ontraden van gedrag door gebruik te maken van geldelijke stimuli (bvb. subsidies, accijnzen, BTW).
- **Organisation** (organisationale beleidsinstrumenten):  
beleidsinstrumenten waarbij de overheid direct zelf optreedt om bepaald gedrag te beïnvloeden (bvb. opvang voorzien, onderhoudswerken uitvoeren) (Hood, 1984).



**Het begrip ex ante beleidsevaluatie** moet in de context van dit rapport ruimer wordt opgevat dan formele vormen van beleidsevaluatie (bvb. SWOT-analyse, multicriteria-analyse, etc.). In praktijk vloeien beleidsinstrumentenkeuzes namelijk ook vaak voort uit informele ex ante beleidsevaluatie. Informele ex ante beleidsevaluaties komen niet tot conclusies en beslissingen op basis van systematische of objectieve analyse, maar op basis van praktijkervaringen, ruwe inschattingen en logische veronderstellingen (De Peuter e.a., 2007). Deze informele ex ante beleidsevaluatie neemt in praktijk vaak de vorm aan van een onderhandelingsproces tussen de betrokken actoren (vnl. het kabinet, de beleidsvoorbereidende administratie en belangenorganisaties).

## **2) Onderzoeksopzet en -methode**

De volgende **onderzoeksvragen** worden in dit rapport beantwoord:

- 1) Wat is de rol van ex ante evaluatie bij de beleidsinstrumentenkeuze? (fundamentele vraagstelling)
- 2) Hoe kan deze rol beter worden ingevuld teneinde de beleidsinstrumentenkeuze te optimaliseren? (praktijkgerichte vraagstelling)

Om deze onderzoeksvragen te beantwoorden werden 16 specifieke besluiten en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Dit gebeurde via een analyse van beleidsdocumenten en via semi-

gestructureerde interviews die werden afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd met behulp van systematische codering via het softwareprogramma NVivo. Voor het beleidsdomein LNE werden de volgende beleidsinitiatieven onderzocht:

- Het BVR m.b.t. de riviervisserij
- Het BVR m.b.t. de wijziging van het energiebesluit wat betreft de energieprestaties van gebouwen
- Het (ontwerp)decreet m.b.t. de lage-emissiezones
- Het besluit m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen

### 3) Bevindingen voor het beleidsdomein LNE

- De voornaamste **beslissingscriteria** op basis waarvan in de onderzochte cases uit het beleidsdomein LNE beleidsinstrumenten of -alternatieven werden verkozen zijn: de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen van het kabinet, het draagvlak bij belangenorganisaties en de administratieve haalbaarheid. Opvallend is ook het sterke belang van onderzoeksresultaten als beslissingscriterium in vergelijking met andere beleidsdomeinen. In mindere mate speelden ook kostprijs en draagvlak binnen de regering een belangrijke rol.
- Zoals in de andere beleidsdomeinen het geval is, werd over verschillende aspecten gereflecteerd tijdens de

**ex ante beleidsevaluatie:** aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. De aandacht voor de implementatie van het beleid is ook in de onderzochte cases uit het beleidsdomein LNE relatief sterker.

- De meeste respondenten uit het beleidsdomein LNE ervoeren voldoende **tijd** om een grondige **ex ante** beleidsevaluatie en beleidsinstrumentenkeuze te kunnen maken.
- Over de **beschikbaarheid van gegevens** voor de **ex ante** beleidsevaluatie waren de respondenten over het algemeen tevreden. In de onderzochte cases uit het beleidsdomein LNE valt een sterker gebruik van enquêtes op om gegevens te verzamelen.
- Wanneer de **impact op de doelgroep** werd ingeschat, werd vaak gefocust op de administratieve en de financiële impact voor de doelgroep. Financiële simulaties werden voornamelijk ingezet om de kost voor de overheden en de financiële impact van het uitgewerkte beleidsinitiatief op de doelgroep in te schatten.
- In twee cases werd gebruik gemaakt van externe studies om formele **ex post beleidsevaluaties** van het vroegere beleid uit te voeren. In de twee andere cases gebeurde deze **ex post** evaluatie van de bestaande

situatie informeel via overleg met betrokken actoren. In twee van de vier cases werd een ex post beleidsevaluatie van het nieuwe beleidsinitiatief ingeschreven in de regelgeving.

- In tegenstelling tot de andere beleidsdomeinen, bestond er in de onderzochte cases uit het beleidsdomein LNE vaak aandacht voor de **impact van het beleidsinitiatief op de bredere maatschappij of op de langere termijn**. Er werd hierbij vooral op de langere termijn gefocust. Dit komt mogelijk door de techniciteit van de beleidsmaterie in kwestie.
- Er bestaat een relatief intensieve betrokkenheid van **belangenorganisaties** bij de totstandkoming van het beleidsinitiatief. De betrokkenheid van belangenorganisaties werd net zoals in andere beleidsdomeinen door de respondenten gewaardeerd omwille van de creatie van draagvlak en het bieden van inzicht in de beleidspraktijk. Anderzijds zou de betrokkenheid van belangenorganisaties het beleidsvoorbereidend proces complexer en tijdsintensiever maken.
- Andere **beleidsdomeinen** werden vaak betrokken bij de informele ex ante beleidsevaluatie in het beleidsdomein LNE. Hun betrokkenheid was echter niet erg intensief.
- Inzake **supranationale bepalingen** vormden Europese richtlijnen of bestaanden in twee cases een aanleiding om een beleidsinitiatief uit te werken.

Slechts in één case had het ook een bepalende inhoudelijke impact.

- De **RIA** werd ook in het beleidsdomein LNE gewoonlijk pas opgesteld in de latere fasen van de beleidsvoorbereiding. De RIA had bijgevolg zelden een invloed op de beleidsinstrumentenkeuze. In één case werd de RIA wel omschreven als richtinggevend in het totstandkomingsproces.

# Inleiding

Dit rapport kadert in het project ‘Ex ante beleidsevaluatie voor een effectieve en efficiënte beleidsinstrumentenkeuze’ dat werd uitgevoerd door het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie - Slagkrachtige Overheid. De studie heeft de bedoeling om na te gaan hoe ex ante beleidsevaluatie de keuze van beleidsinstrumenten bepaalt en hoe dit proces kan verbeterd worden. We proberen na te gaan op basis van welke overwegingen, analyses en criteria gekozen wordt voor specifieke beleidsinstrumenten en -alternatieven.

Om een antwoord te vinden op de vraag hoe de ex ante beleidsevaluatie en de beleidsinstrumentenkeuze in praktijk verloopt werden 16 specifieke BVR's en decreten uit vier Vlaamse beleidsdomeinen (WSE, RWO, LNE en WVG) onderzocht. Hiertoe worden beleidsdocumenten geanalyseerd en werden interviews afgenomen met 56 vertegenwoordigers van Vlaamse departementen, agentschappen, kabinetten en belangenorganisaties. De interviews worden geanalyseerd aan de hand van systematische codering via het softwareprogramma Nvivo. Kladversies van de rapportering van de cases werden doorgestuurd naar de geïnterviewde respondenten voor feedback. In dit rapport worden de vier onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) besproken. Het betreft de volgende cases:

- Het BVR m.b.t. de riviervisserij
- Het BVR m.b.t. de wijziging van het energiebesluit wat betreft de energieprestaties van gebouwen
- Het (ontwerp)decreet m.b.t. de lage-emissiezones
- Het besluit m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen

Dit rapport is voornamelijk beschrijvend van aard. Hieronder vindt u voor elk van de bovengenoemde cases een overzicht van de voornaamste resultaten en bevindingen van de analyse. Voor elke case wordt eerst een omschrijving gegeven van de regelgeving en de belangrijkste wijzigingen die eraan werden aangebracht. Daarna wordt voor de keuze van elk beleidsinstrument- en alternatief besproken op basis van welke criteria en overwegingen hiervoor gekozen werd. De belangrijkste beslissingscriteria worden vervolgens nog eens kort besproken voor de hele case. Ten slotte geven we een overzicht van de verschillende aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving in beschouwing werden genomen. Na de bespreking van de cases volgt per beleidsdomein een overzicht van een aantal algemene moeilijkheden en beperkingen die ervaren werden bij de totstandkoming van het besluit en volgt een algemene conclusie voor alle cases uit het beleidsdomein.

In het rapport 'Ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze: conclusies en pistes voor optimalisatie' worden de begrippen 'beleidsinstrumenten' en 'ex ante beleidsevaluatie' nader verklaard, worden de onderzoeksvragen van de studie beantwoord en zullen pistes voor de verbetering van de ex ante beleidsevaluatie voor beleidsinstrumentenkeuze worden aangereikt.

# 1. Besluit Riviervisserij

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 1 februari 2013 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij (BS 05.03.2013)*.

## > 1.1. Omschrijving

Door de visserijsector en de Vlaamse administratie werden een aantal knelpunten in de bestaande regelgeving ervaren. Bijgevolg werd een initiatief gestart om de regelgeving aan te passen. De hengelaars waren van mening dat er een oplossing moest komen voor de problematiek van stroperij en overbevissing. In het bijzonder de bedreiging van de roofvis (snoek en snoekbaars) die hieruit voortvloeit werd door de hengelaars onwenselijk geacht. Bovendien vonden de hengelaars dat de bevissingsmogelijkheden tijdens de nacht en in de paaitijd moesten worden uitgebreid. Daarnaast werd het bestaande uitvoeringsbesluit - dat stamt uit 1992 en sindsdien al meerdere keren werd gewijzigd - als te complex ervaren (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AD, 05.11.2014; Respondent AE, 02.12.2014).

Hieronder een overzicht van de voornaamste wijzigingen die bijgevolg aangebracht werden in het nieuwe besluit:



Tabel 1 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de riviervisserij

	Voor	Na
<b>Vissen in de paaitijd en 's nachts<sup>1</sup></b>	-Vissen tijdens de paaitijd en 's nachts is overal verboden met uitzondering van de waterwegen en visplassen die op de lijst (positieflijst) staan	-Vissen tijdens de paaitijd en 's nachts is toegestaan op alle bevaarbare waterlopen met uitzondering van de waterwegen en visplassen die op de lijst (negatieflijst) staan
<b>Beschermen roofvis</b>	-Algemeen verbod om te vissen op roofvis (snoek en snoekbaars) met aasvis <sup>2</sup> en kunstaas tijdens de gesloten periode van 1 januari tot eind mei. -Uitzonderingslijst van snoekbaarswateren	-Gesloten periode enkel van toepassing op onbevaarbare waterlopen, bevaarbare waterlopen 's nachts en wateren op lijst van ecologisch waardevolle wateren -Uitzondering snoekbaarswateren afgeschaft

<sup>1</sup> Nachtvissen wordt in het besluit gedefinieerd als vissen in de periode tussen twee uur na zonsondergang en twee uur voor zonsopgang. De paaitijd omvat de periode van 1 maart tot 31 mei voor snoek en snoekbaars en 16 april tot 31 mei voor alle andere vissoorten (Vlaams overheid, 05.03.2013).

<sup>2</sup> In zowel het vroegere als het huidige besluit is een meeneembeperving van 20 aasvisjes opgenomen. In het vroegere besluit was opgenomen dat aasvisjes tot bepaalde specifieke vissoorten moesten behoren: alver, blankvoorn, blei, brasem, rietvoorn, riviergrondel en winde. In het nieuwe besluit is dit niet meer het geval (Vlaamse overheid, 04.09.1992).

	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Geen algemene terugzetplicht voor snoek (vanaf 1 juni 2007, daarvoor wel)</li> <li>-Geen meeneembeppering</li> <li>-minimummaat voor meenemen snoekbaars: 40 cm</li> <li>-minimummaat voor meenemen blankvoorn (15cm), rietvoorn (15 cm), serpeling (25 cm), winde (25 cm), en kopvoorn (25 cm)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Algemene (tijdelijke) terugzetplicht voor snoek</li> <li>-Meeneembeperring van 3 voor snoekbaars en 5 voor andere vissoorten</li> <li>-minimummaat voor meenemen snoekbaars: 45 cm</li> <li>-minimummaat voor blankvoorn, rietvoorn, serpeling, winde en kopvoorn afgeschaft<sup>3</sup></li> </ul>
--	--	---

(Vlaamse overheid, 04.09.1992; Vlaamse overheid, 05.03.2013)

---

<sup>3</sup> Er bestaat nog steeds een minimummaat voor sneep (30 cm), paling (30 cm), zeelt (30 cm), beekforel (30 cm), barbeel (45 cm), snoekbaars (45 cm) en karper (minimum 30 cm en maximum 60 cm) (Vlaamse overheid, 05.03.2013).

## > 1.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 1.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 1.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 1.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

### > 1.2.1. *Totstandkomingsproces*

In de **beleidsnota** van de minister van Leefmilieu en Natuur was opgenomen dat de minister zich wilde engageren om de regelgeving rond de riviervisserij aan te passen en om de bescherming van een aantal bedreigde soorten te verbeteren (Schauvliege, 2009). De directe aanleiding voor de aanpassing van de regelgeving rond de riviervisserij vormde echter de **oprichting van het informele overleggroep voor riviervisserij in 2009** (Respondent AE, 02.12.2014). In het verleden bestond er een formeel overlegorgaan rond riviervisserij: de Vlaamse Hoge Raad voor Riviervisserij. In het kader van de hervorming Beter Bestuurlijk Beleid werd het aantal adviesorganen gereduceerd en werd de Vlaamse Hoge Raad voor Riviervisserij afgeschaft (Respondent AD, 05.11.2014). De informele overleggroep voor de riviervisserij moest een leemte opvullen die ervaren werd na de afschaffing van de Vlaamse Hoge Raad voor Riviervisserij<sup>4</sup>. Na de

---

<sup>4</sup> In 2006 werd reeds een overleggroepje opgericht met vertegenwoordigers van de visserijsector, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO) en het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) met de bedoeling de

oprichting van deze overleggroep werd het voorstel tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van de wet rond riviervisserij op de agenda geplaatst door de visserijsector. Binnen het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) bestond eveneens draagvlak voor een vereenvoudiging van de regelgeving (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014).

Het overlegorgaan bestaat uit een tiental personen uit de visserijsector (vertegenwoordigers van de Provinciale Visserijcommissies (PVC's), de Confederatie Vlaamse Hengelaars (CVH) en de Vlaamse Vereniging van Hengelsport Verbonden (VVHV)) en het ANB die het overlegorgaan ook voorziet. Dit overlegorgaan komt zo'n twee tot drie keer per jaar samen. In het overlegorgaan worden de belangrijke inhoudelijke besprekingen gevoerd en principiële beslissingen genomen. **Een kleiner werkgroepje van zo'n zes personen (twee personen - waaronder een bioloog - die voor ANB werken en vier personen uit de visserijsector) bereidde de besprekingen in het overlegorgaan voor en behandelde de meer praktische uitwerking van het besluit.** Het kleinere werkgroepje bestond uit personen die meer inhoudelijke kennis en expertise hadden over het onderwerp. Zij vergaderden zo'n één à twee keer per samenkomst van het overlegorgaan. Tussendoor werkte het ANB het voorstel nog verder uit en toetste het af met juristen of de zaken die in de overleggroep werden voorgesteld realiseerbaar zijn rekening houdend met bestaande regelgeving. Het besluit werd ook nog

---

regelgeving rond de riviervisserij aan te passen. De samenwerking verliep echter niet vlot en de overleggroep hield uiteindelijk op te bestaan (Respondent AE, 02.12.2014).

afgetoetst binnen het koepeloverleg dat andere overleggroepen binnen ANB bundelt (naast visserij ook bos, jacht, natuur en landbouw). Ook werd er **advies ingewonnen bij de PVC's, het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (INBO), de Coördinatiecommissie Intergraal Waterbeleid (CIW) en de MINA-raad** (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014). Het besluit volgde ten slotte de formele stappen van de totstandkomingsprocedure van een BVR.

### **> 1.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

#### **-Alternatieve beleidsinstrumenten**

In deze case werd gekozen voor regelgeving (**juridische beleidsinstrumenten**) om het gedrag van riviervissers te beïnvloeden. Er werd in de interviews en in de beleidsdocumenten geen indicatie gegeven dat alternatieve beleidsinstrumenten - zoals werken met subsidie of enkel sensibilisering - werden overwogen.

#### **-Vissen in de paaitijd en 's nachts**

**De visserijsector was vragende partij** om het verbod om te vissen tijdens de paaitijd en 's nachts op bevaarbare waterlopen op te heffen. Zij waren van mening dat ten gevolge van de scheepvaart en de beperkte plantengroei in kanalen de vissen sowieso amper aan paaigedrag toekomen in bevaarbare waterlopen. De invoering van een negatieflijst in

plaats van een positieflijst kwam er **op vraag van de visserijsector**. De administratie stelde aanvankelijk voor om met de positieflijst te blijven werken en om de bestaande positieflijst uit te breiden. Zij waren van mening dat het makkelijker is om te communiceren naar de visser aan de hand van een positieflijst. Echter, de visserijsector verkoos een negatieflijst omdat op die manier kon vermeden worden dat er een verbod ontstaat om te vissen op een bepaalde visplas of waterweg simpelweg omdat men deze vergeten was op de lijst te zetten. De administratie verspreidde achteraf wel een brochure met een positieflijst onder de eigenaars van een visverlof (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014).

Het openstellen van onbevaarbare waterlopen voor vissen tijdens de paaitijd en 's nachts is nooit overwogen geweest. **De sector was hier geen vragende partij voor en het paste ook niet binnen de ecologische doelstellingen van het beleid.** Het behoud van het verbod om te vissen tijdens de paaitijd en 's nachts met inbegrip van bevaarbare waterlopen werd niet overwogen door de partners die betrokken waren in de overleggroep (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014). INBO toonde zich in zijn advies wel voorstander van deze optie (De Charlerloy en Coeck, 2010).

### **-Beschermen roofvis**

De nieuwe regelgeving maakt het mogelijk om overdag op bevaarbare waterlopen te vissen op roofvis (snoek en snoekbaars) tijdens de paaitijd. Dit was vooral een **vraag van de Vlaamse Roofvisfederatie**. Het argument was dat in

**praktijk** roofvissers hun vis vaak terugzetten, zodat ze deze nogmaals kunnen vangen. Op die manier loopt de bescherming van de roofvis weinig gevaar. Dit vormde een toegeving aan de sector. ANB was voorstander van een strengere regelgeving (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*).

Er wordt bovendien een algemene tijdelijke terugzetplicht voor snoek ingevoerd. In 2018 wordt deze terugzetplicht geëvalueerd. Aan de hand van het roofvisbestand zal dan worden beoordeeld of deze terugzetplicht moet worden aangehouden. Een alternatief bestaat er in om de snoek op de lijst van beschermde vissoorten te zetten. Dit zou echter impliceren dat vissers niet meer gericht op snoek mogen vissen. Dat maakt dat de visserijsector hier niet voor te vinden is. De meeneembeperving van drie exemplaren voor snoekbaars kwam er eveneens **op vraag van de visserijsector** en meer bepaald op vraag van de Vlaamse Roofvisfederatie die de snoekbaars wilde beschermen zodat ze deze nog kunnen vangen (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*).

Ook de algemene meeneembeperving kwam er **op vraag van de visserijsector**. Deze keuze is vooral gebaseerd op **praktijkervaring**. Er bestaat ongenoegen bij vissers dat het visbestand op de bevaarbare waterlopen te klein is. Met de meeneembeperving wilde de sector daarom verhinderen dat te veel vis wordt meegenomen. Oost-Europese vissers hebben de traditie om al hun gevangen vis mee te nemen en bepaalde vissers nemen ook veel vis weg uit de kanalen om die vervolgens op hun clubvijver uit te zetten. De meeneembeperving werd bovendien gedragen binnen ANB

omdat dit tegemoet komt aan de beleidsdoelstelling om de biodiversiteit in de kanalen te vrijwaren (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*).

De minimummaat om snoekbars mee te mogen nemen is in de nieuwe regelgeving ook gestegen met 5 cm. Op basis van **berekeningen** heeft de administratie onderzocht dat hierdoor de snoekbaars een extra jaarklasse kan deelnemen aan het paringsproces. De minimummaten voor *blankvoorn, rietvoorn, serpeling, winde, en kopvoorn werden afgeschaft op vraag van de visserijsector*. Het argument werd gebruikt dat deze vissoorten niet bedreigd zijn (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*). De minimummaten van deze vissoorten zorgden ook voor verwarring aangezien even grote exemplaren van deze vissoorten wel mochten meegenomen worden als aasvisjes terwijl ze niet mochten worden geoogst (Vlaamse overheid, 2012c).

Zowel binnen het ANB als binnen een deel van de visserijsector bestaat er draagvlak voor het afschaffen van het leefnet en zelfs het verbieden van het meenemen van vissen. Er doet zich hier een tweedeling voor tussen vissers die de vis steeds terugzetten en vissen voor de sport (voornamelijk jongere vissers) en vissers die vissen voor consumptie (voornamelijk oudere vissers). Om tegemoet te komen aan de noden van de tweede groep werd (voorlopig) nog niet beslist om leefnetten en het meenemen van vis te verbieden. Het verbieden van leefnetten wordt echter wel overwogen. Het zou de controle op vissers kunnen vereenvoudigen (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*).



## **-Hengelwedstrijden**

In de versie van het besluit zoals die in de overleggroep werd uitgewerkt stond het idee ingeschreven om voor hengelwedstrijden een digitale meldingsplicht in te voeren in de plaats van de bestaande aanvraagverplichting. Dit zou een **administratieve vereenvoudiging** betekenen. Een overkoepelend hengelfverbond zou dan maandelijks een lijst van wedstrijden doorgeven aan het ANB. De **Raad van State** bepaalde echter dat dit niet kon, aangezien een bepaald hengelfverbond dan het monopolie zou moeten krijgen op het melden van die wedstrijden. Dit zou een inbreuk vormen op de vrijheid van vereniging. Een probleem is hier dat er nog geen erkende vissersverenigingen bestaan. In de toekomst zou dit probleem verholpen moeten zijn en kan de digitale meldingsaanvraag dus wel worden geïmplementeerd (Respondent AD, 05.11.2014; Vlaamse overheid, 2012).

### **> 1.2.3. Beslissingscriteria**

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

**-Draagvlak bij belangenorganisaties:** Dit was een zeer belangrijk criterium bij de totstandkoming van het besluit. De meeste aspecten van de regelgeving (de negatieflijst, de minimummaten, de terugzetverplichting, de meeneembepkeringen, de

mogelijkheid om te kunnen vissen op roofvis op bevaarbare waterlopen) zijn er gekomen op vraag van de visserijsector (*Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014*).

In mindere mate hadden ook volgende criteria ene invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

**-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** Het ANB waakte erover dat een aantal keuzes die gemaakt werden strookten met de beleidsdoelstellingen. De keuze voor de meeneembeperving werd bijvoorbeeld ingegeven door de beleidsdoelstelling om de biodiversiteit te beschermen. Tegemoetkoming aan vooropgestelde doelstellingen bleek vaak echter een bijkomend criterium te zijn eerder dan een beslissend criterium. Zo was de beslissing om vissen op roofvis op bevaarbare waterlopen tijdens de paaitijd mogelijk te maken niet helemaal naar de zin van het ANB. Rekening houdend met de beleidsdoelstellingen ijverden zij voor een strengere regelgeving die de bescherming van roofvissen beter verzekerd. Er werd echter voor gekozen om in te stemmen met de voorkeur van de visserijsector (*Respondent AD, 05.11.2014*).

**-Advies Raad van State:** De digitale meldingsplicht werd niet ingevoerd omdat de Raad van State hier een negatief advies over gaf (*Respondent AD, 05.11.2014*).

**-Onderzoeksresultaten:** Er werd gekozen om de minimummaat voor snoekbaars met 5 cm te verlengen omdat uit onderzoeksresultaten bleek dat dit de snoekbaars een extra jaarklasse deelname aan het paringsproces kan bieden (Respondent AD, 05.11.2014).

**-Haalbaarheid van de uitvoering:** De digitale meldingsplicht voor hengelsportwedstrijden had de bedoeling om de uitvoering van het besluit te vereenvoudigen (Respondent AD, 05.11.2014).

De kostprijs, het advies van Inspectie van Financiën, eenvormigheid, de economische context, het draagvlak binnen de regering en het supranationale kader waren geen relevante criteria bij de totstandkoming van dit besluit.

### **> 1.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten**

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die

tijdens de totstandkoming van het besluit met betrekking tot de riviervisserij aan bod kwam.

Tabel 2.1 - Implementatie

<b>Implementatie</b>	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

De **budgettaire** impact van het besluit werd niet ingeschat. Er werd opgeworpen dat het besluit geen impact had op het overheidsbudget. Wat betreft **invoeringstermijn en fasen** werd een tijdelijke terugzetplicht voor snoek ingevoerd tot 2018 waarvan werd opgenomen dat ze twee jaar voor stopzetting zou worden geëvalueerd met het oog op een mogelijke verlenging. Wat betreft **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werd overwogen om de toelatingsplicht voor hengelvijfstrijden te vervangen door een digitale meldingsplicht. Ten gevolge van een negatief advies van de Raad van State werd de digitale meldingsplicht echter niet gerealiseerd. Bovendien werden de toegangsvoorwaarden voor bevaarbare en onbevaarbare

waterlopen aangepast in het besluit (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AD, 05.11.2014).

Er werd redelijk wat moeite gedaan om over de nieuwe regelgeving te **communiceren**. Zo werd een extra brochure over de regelgeving en een begrijpend schrijven van de minister over de wijziging van de regelgeving verspreid naar alle eigenaars van een visverlof. Er werd ook gecommuniceerd over de nieuwe regelgeving op de website van het ANB, via de jaarlijkse brochure 'Vislijn' die een aanvrager ontvangt bij de aankoop van een visverlof en via de infoloketten van de PVC's. De ambtenaren die betrokken waren bij de totstandkoming van het besluit gaven ook een informatieve presentatie over de nieuwe regelgeving aan de cel Natuurinspectie die belast is met de handhaving van het besluit. Wat betreft **controle en monitoring** werd Natuurinspectie betrokken bij de totstandkoming van het besluit om advies te geven over de controle en handhaving van de nieuwe regelgeving (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AD, 05.11.2014). Over **databeheer** werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 2.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

**Haalbaarheid-weerstand** speelde een grote rol bij de uitwerking van het besluit. Zoals eerder vermeld was de visserijsector sterk betrokken bij de uitwerking van het besluit en waren hun voorkeuren zeer bepalend voor de gemaakte beleidskeuzes. De **toegang** van (roof)vissers tot bevaarbare en onbevaarbare waterlopen was eveneens een onderwerp dat behandeld werd tijdens de totstandkoming van het besluit. Er werd bovendien een berekening gemaakt van de verminderde administratieve **kost** voor het hengelfverbond ten gevolge van het vervangen van de maandelijks toelatingsplicht door een meldingsplicht. Het hengelfverbond zou ten gevolge van deze wijziging de beslissing over de goedkeuring niet meer moeten melden aan de lokale organisator van de hengelfwedstrijd, wat de administratieve kost voor het hengelfverbond vermindert (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AD, 05.11.2014). **Afhankelijkheid van het instrument en rechtszekerheid** waren geen aspecten die vermeld werden in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 2.3 - Informatie en kennisvoorziening

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Wat betreft **buitenlandse voorbeelden** verwees de respondent uit de visserijsector naar de regelgeving in Nederland als inspiratie voor het afschaffen van de minimummaat van een aantal vissoorten. In Nederland zijn de minimummaten in het verleden al afgeschaft. Het argument luidt dat aangezien er zelden nog gevist wordt voor consumptie - in tegenstelling tot vroeger - de minimummaat die werd ingesteld om vissen de kans te geven om te paaien achterhaald is. Er gebeurde **geen formele ex post evaluatie** van het bestaande beleid, maar bij de totstandkoming van de nieuwe regelgeving werd wel aangevangen met een bespreking van de bestaande toestand in de overleggroep riviervisserij. Er werd gebruik gemaakt van **praktijkervaringen** als input om de regelgeving te heroriënteren. De input kwam hier van mails en telefoons die

het ANB ontvangt van vissers alsook van praktijkervaringen van de visserijsector. Het ANB kon ook gebruik maken van **beschikbare data en onderzoeksgegevens**. Rond 2008-2009 werd er een enquête afgenomen bij vissers rond de oogst van vissen. Op basis hiervan kon worden ingeschat wat de impact was van bepaalde overwogen regelgeving (bvb. minimummaten) op de oogst van vissen (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014).

Tabel 2.4 - Governance en coördinatie

<b>governance en coördinatie</b>	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

De nieuwe regelgeving werd afgetoetst met de Provinciale Visserijcommissies (PVC's). De PVC's beheren de visserijfondsen die gefinancierd worden door de opbrengsten van de verkoop van visverloven. Op basis van deze opbrengsten kunnen ze initiatieven nemen op provinciaal niveau. Op die manier is er sprake van een **aftoetsing met het provinciale bestuursniveau**. De **beleidsruimte gelaten door Europa** was niet van belang bij de totstandkoming van dit besluit. Er bestaat wel een Europese lijst van beschermde



vissoorten die in acht moest worden genomen, maar de regelgeving was daar in het verleden reeds aan aangepast. Ook de Benelux-beschikking die stelt dat de vrije vismigratie moet gegarandeerd worden moest in principe in rekening gebracht worden bij de totstandkoming van het besluit, maar beïnvloedde het totstandkomingsproces in praktijk evenmin. Met andere beleidsdomeinen werd evenmin afgetoetst bij de totstandkoming van het besluit. Binnen ANB werd de regelgeving wel afgetoetst in een koepeloverleg met vertegenwoordigers van andere overleggroepen (bos, jacht, natuur en landbouw). Over de relatie met **andere beleidsinstrumenten** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen (Respondent AE, 02.12.2014; Respondent AD, 05.11.2014).

Tabel 2.5 - Beleidsdoelstellingen

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De **succesfactoren voor het bereiken van de beleidsdoelen** werden ingeschat. Voor zowel de minimummaat als voor het al dan niet invoeren van de meeneembepierking werd berekend wat de invloed zou zijn op het visbestand. Dit deed het ANB aan hand van visserijbiologische criteria en verzamelde gegevens over de vissoogst via enquêtes bij vissers.

Op die manier kon ook de **effectiviteit** van deze beleidsinstrumenten voor de bescherming van het visbestand worden ingeschat (Respondent AD, 05.11.2014).

Tabel 2.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De bedoeling van de nieuwe regelgeving was om tegemoet te komen aan een aantal **vragen en noden** die geuit werden door de visserijsector. Hoewel het besluit geen sterke impact had op de **kosten voor de overheid**, was administratieve vereenvoudiging wel een van de overwegingen om de regelgeving aan te passen. De vervanging van de toelatingsplicht door een meldingsplicht zou een administratieve vereenvoudiging voor ANB kunnen betekend hebben doordat het ANB dan geen maandelijkse toelatingen meer zou moeten geven voor hengelvwedstrijden. Bovendien is de nieuwe regelgeving minder complex dan de vorige, wat het voor de handhavers ook eenvoudiger maakt (Vlaamse overheid, 2012; Respondent AD, 05.11.2014). Het **vermijden**

van staatssteun, het corrigeren van marktfalen en de keuze tussen een **directe of indirecte tussenkomst** naar de doelgroep waren geen overwegingen bij de totstandkoming van het besluit.

Tabel 2.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Een brochure verdeeld onder de eigenaars van een visverlof over de nieuwe regelgeving fungeerde als **ondersteunend instrument**. De keuze tussen het al dan niet opnemen van de snoek op de lijst van de beschermde diersoorten of de keuze tussen een toelatingsplicht en een meldingsplicht voor hengelvijdsporten impliceert dat ook de keuze tussen **dwang en vrijblijvendheid** een overweging was bij de totstandkoming van het besluit (Respondent AD, 05.11.2014). De **flexibiliteit**, de **toegankelijkheid** en het **vernieuwend karakter** van een beleidsinstrument werden niet in overweging genomen.

## 2. Besluit energieprestaties gebouwen

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energieprestaties van gebouwen* (BS 28.01.2014).

### > 2.1. Omschrijving

In het EPB (EnergiePrestatie en Binnenklimaat)-decreet werd opgenomen dat de Vlaamse regering elke twee jaar de EPB-eisen en de berekeningsmethoden zou evalueren en eventueel aanpassen (Vlaamse overheid, 27.03.2007). De wijziging van het besluit kaderde in deze evaluatie (Respondent AF, 30.03.2015).

De energieprestaties van gebouwen worden in het besluit omschreven aan de hand van een aantal voorname maatstaven, zoals: E-peil, K-peil, U-waarden en R-waarden. Het **E-peil** is een maat die gebruikt wordt om de energetische prestaties van een woning aan te duiden. Hoe lager het E-peil, hoe energiezuiniger de woning is. Het **K-peil** representeert het maximale peil van de globale warmte-isolatie van een gebouw. Voor scheidingsconstructies (dak, muur, ramen, vloer...) worden ook U-waarden en R-waarden gedefinieerd. **U-waarden** verwijzen naar de maximale warmtedoorgangscoefficienten, **R-waarden** naar de minimale warmteweerstanden (Vlaamse overheid, 27.03.2007).

De volgende wijzigingen werden aan het besluit aangebracht<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Naast het *Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energieprestaties van gebouwen* verschenen rond dezelfde periode ook nog het *Decreet van 14 maart 2014 houdende wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009 wat betreft de energieprestaties van gebouwen* en het *Besluit van de Vlaamse Regering van 4 april 2014 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de invoering van een erkenningsregeling voor verslaggevers en van een vrijstelling voor bepaalde gebouwen van landbouwbedrijven*. De wijzigingen aangebracht in deze regelgeving vallen echter buiten de scope van dit onderzoek en van dit rapport.

Tabel 3 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. het EPB-besluit

	Voor	Na
<b>BEN-Norm en traject E-peilen</b>	-In het vorige wijzigingsbesluit werden de maximale E-peilen opgenomen tot en met het jaar 2014.	-BEN (Bijna Energieneutraal)-norm: maximaal E30 voor EPW-eenheden <sup>6</sup> en E40 voor kantoor- en schoolgebouwen en gebouwen van publieke organisaties -Maximum E-peil Kantoor- en schoolgebouwen: E60 in 2014, E50 in 2018, E40 in 2021 -Maximum E-peil gebouwen van publieke organisaties: E50 in 2016, E45 in 2018, E40 in 2019 -Maximum E-peil EPW-eenheden: E50 in 2016, E40 in 2018, E35 in 2020, E30 in 2021
<b>Uitzonderingsmaatregelen voor specifieke wijken in gemeente</b>	-n.v.t.	Lokale besturen kunnen er vanaf 2016 voor kiezen om in nieuwe wijken in hun gemeente een strenger E-peil (en K-peil) te hanteren dan in het besluit is opgenomen. Ze kunnen kiezen uit twee pakketten:

<sup>6</sup> De energieprestatie van een gebouw wordt berekend op het niveau van de EPW- en EPN-eenheden. EPW-eenheden hebben een residentiële bestemming (bewoning), EPN-eenheden hebben een niet-residentiële bestemming (scholen, kantoren, andere specifieke bestemming). Een EPW- en een EPN-eenheid kunnen zich in hetzelfde gebouw bevinden, maar voor beide kunnen andere EPB-eisen gelden (Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2013).

		-Pakket 1: E30 -Pakket 2: E20 en K25 in 2016, E10 en K25 in 2018, E0 en K25 in 2021
<b>Ingrijpende energetische renovatie</b>	-n.v.t.	-Een ingrijpende energetische renovatie doet zich voor wanneer 75% of meer van de scheidingsconstructies met de buitenomgeving wordt geïsoleerd en de technische installaties om het binnenklimaat te regelen worden vervangen. In dat geval geldt een E-peil van E90 en moeten specifieke maximale doorgangscoefficienten (U-waarden) worden gerespecteerd.

(Vlaamse overheid, 29.08.2011; Vlaamse overheid, 28.01.2014)

## > 2.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 2.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 2.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 2.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

### > 2.2.1. *Totstandkomingsproces*

De aanpassing van de regelgeving kaderde in een aantal bepalingen die reeds waren opgenomen in bestaande regelgeving en in Europese richtlijnen. In het **EPB-decreet** was opgenomen dat de Vlaamse regering elke twee jaar de bestaande EPB-eisen en berekeningsmethoden zou evalueren en eventueel aanpassen (Vlaamse overheid, 27.03.2007). In de **Europese richtlijn 2010/31/EU** werd bovendien opgenomen dat vanaf 2021 alle nieuwe gebouwen ‘bijna energieneutraal’ (BEN) moeten zijn. Voor gebouwen waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest geldt dit al vanaf 2019. Diezelfde richtlijn stelt bovendien dat de lidstaten ook bij ingrijpende renovaties energieprestatie-eisen moeten opleggen (Europees parlement en de Raad, 2010). Bovendien was reeds in het **Energiedecreet** opgenomen dat lokale besturen in specifieke nieuwe wijken strengere E-peilen zullen kunnen toepassen. Deze bepaling moest echter nog in een uitvoeringsbesluit worden opgenomen (Vlaamse overheid, 07.07.2009).



Bijgevolg werd een nieuw traject voor de verlaging van de E-peilen uitgewerkt, werd een maximum E-peil voor ingrijpende energetische renovaties vastgelegd en werd de hoogte van de BEN-norm bepaald. Het Vlaams Energieagentschap (VEA) bestelde een **externe studie** om de hoogte van de E-peilen te bepalen. In deze studie werd de optimale hoogte bepaald op basis van kostenoptimaliteit. De resultaten van deze studie werden vervolgens **besproken** tussen enerzijds het VEA en anderzijds belangenvertegenwoordigers van voornamelijk aannemers- en architectenverenigingen. Ook tussentijdse resultaten van de studie werden met de belangenorganisaties besproken (Respondent AF, 30.03.2015). Zo'n drie keer per jaar organiseert het VEA een **ingenieur- en architectenoverleg** waar deze laatsten hun opmerkingen kunnen geven over de bestaande energieregelgeving. Er werd ook **breder overleg** georganiseerd waarbij eveneens vertegenwoordigers van onder andere de ventilatiesector aanwezig waren (Respondent AH, 06.05.2015; Respondent AI, 09.06.2015)<sup>7</sup>.

Over het eindresultaat werd vervolgens een **evaluatiememorandum** geschreven door het VEA. Die werd nadat de betrokken belangenorganisaties nog eens geraadpleegd waren

---

<sup>7</sup> De volgende belangenorganisaties werden geconsulteerd bij de totstandkoming van het besluit: Bond Beter Leefmilieu (BBL), Overlegplatform voor Energiedeskundigen (OVED), de Vlaamse Architectenorganisatie (NAV), de Organisatie van Raadgevende Ingenieurs (ORI), Agoria (sectororganisatie van de technologische industrie), Ventibel (Belgische vakorganisatie voor ventilatie), de Bouwunie, de Vlaamse Confederatie Bouw (VCB), de Bond van Vlaamse Architecten (BVA), Naventa (Belgische Vakvereniging voor fabrikanten van natuurlijke ventilatie) (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015; Respondent AH, 06.05.2015; Respondent AI, 09.06.2015).

doorgezonden naar het kabinet van de toenmalige minister van energie. Vervolgens werd ook een nota aan de regering opgemaakt waarin ook de standpunten van de belangenorganisaties werden vermeld (Respondent AF, 30.03.2015). Daarna volgden de **IKW's** en de **formele routine** van adviezen (Raad van State, Inspectie van Financiën) en goedkeuringen die gewoonlijk voorkomen bij het totstandkomingsproces van een BVR.

### **> 2.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten**

#### **-Alternatieve beleidsinstrumenten**

Er werd gekozen voor reglementering (**juridische beleidsinstrumenten**) om de energieprestatie-eisen te bereiken. Alternatieve beleidsinstrumenten voor de reglementering - bijvoorbeeld enkel werken met sensibilisering of subsidie - werden niet overwogen bij het totstandkomingsproces. De totstandkoming van het besluit was sterk ingebed in de tweejaarlijkse routine om de EPB-eisen te evalueren en aan te passen. Hoewel in het kader van de totstandkoming van dit besluit ook andere aanpassingen gebeurden, bijvoorbeeld aan het energiedecreet, werd de beslissing om met reglementering te werken niet in vraag gesteld (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AI, 09.06.2015).

## **-BEN-Norm en traject E-peilen**

De BEN-norm werd ingevoerd en de E-peilen werden aangepast ten gevolge van de bepaling in de **Europese richtlijn 2010/31/EU**. Hierin werd opgenomen dat vanaf 2021 alle nieuwe gebouwen BEN-gebouwen moeten zijn. Voor gebouwen waarin overheidsinstanties zijn gehuisvest geldt deze regel al vanaf 2019 (Europees parlement en de Raad, 2010). Zoals opgenomen in het EPB-decreet past de Vlaamse regering daarom elke twee jaar de bestaande EPB-eisen en berekeningsmethoden aan op basis van een evaluatie (Vlaamse overheid, 27.03.2007).

Deze evaluatie gebeurde hier aan de hand van een **externe studie** die het kostenoptimale niveau van de E-peilen voor de komende jaren probeerde te achterhalen. Uit deze externe studie kwam een range van E-peilen naar voren. Op basis van **onderhandelingen met de betrokken belangenorganisaties** (vnl. ingenieurs en architecten) werd dan uiteindelijk een BEN-norm en E-peil gekozen. De E-peilen die uiteindelijk gekozen werden zouden sterk in lijn liggen met de voorkeuren en **doelstellingen van het kabinet**, die de E-peilen zo ambitieus mogelijk wilde houden. Op vraag van de belangenorganisaties is wel gekozen om de snelheid waarmee nieuwe gebouwen zich aan de opgenomen E-peilen moeten conformeren te vertragen. Aanvankelijk was opgenomen dat nieuwe EPW-eenheden reeds in 2015 zouden moeten voldoen aan de E-peileis van maximum E50. Dit werd verlaet naar 2016 **op vraag van enkelen van de betrokken belangenorganisaties**. Aangezien de verstrenging gewoonlijk tweejaarlijks gebeurde, waren de belangenorganisaties er

geen voorstander van om na de verstrenging in 2014 weer een verstrenging te ondergaan in 2015 (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

### **-Uitzonderingsmaatregelen voor specifieke wijken in gemeenten**

De mogelijkheid voor gemeenten om in nieuwe wijken strengere EPB-eisen te kunnen opleggen was **reeds opgenomen in het Energiedecreet** (Vlaamse overheid, 15.12.2011). In het besluit werd hier uitvoering aan gegeven. Bovendien stelt de **Europese richtlijn 2010/31/EU** dat overheden werk moeten maken van een beleid van ‘voorlopers’ op de energieprestatieregelgeving (Europees parlement en de Raad, 2010). Het **kabinet** was vragende partij om deze uitzonderingsmaatregel voor gemeenten in het besluit op te nemen. Het kabinet werd hiertoe aangespoord **op vraag van de VVSG en enkele grote steden** (Antwerpen en Gent) (Respondent AG, 30.04.2015). Zowel binnen het VEA als binnen architectenorganisaties bestond beperkte steun voor dit voorstel aangezien het de complexiteit verhoogt en zo controle op de toepassing van de regelgeving moeilijker maakt. In plaats van gemeenten vrij te laten kiezen welke E- en K-peilen ze zouden gaan toepassen, werd gekozen voor een systeem waarbij gemeentebesturen de keuze hebben uit twee pakketten. Op die manier wordt de overzichtelijkheid van het systeem beter gevrijwaard en de complexiteit toch nog relatief beperkt gehouden (Respondent AF, 30.03.2015).

## **-Ingrijpende energetische renovatie**

De aanzet om regels omtrent de ingrijpende energetische renovatie op te nemen in het besluit kwam ten gevolge van de **Europese richtlijn 2010/31/EU**. Deze richtlijn legt de lidstaten op om voor ingrijpende renovaties energieprestatie-eisen op te leggen (Europees parlement en de Raad, 2010). Het E-peil van E90 en de betrokken U-waarden werden aangereikt via een **externe studie**. De externe studie bood een range van mogelijke waarden aan die vervolgens werden **afgetoetst met de betrokken belangenorganisaties**. Er werd gekozen voor een E-peil dat niet zeer ambitieus was: E90. Door geen te streng E-peil te nemen werd tegemoet gekomen aan de vraag van de betrokken belangenorganisaties (vnl. ingenieurs en architecten) (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

### **> 2.2.3. Beslissingscriteria**

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

**-Draagvlak bij belangenorganisaties:** De uitzonderingsmaatregel voor gemeenten om strengere EPB-eisen te kunnen opleggen in bepaalde wijken kwam er op vraag van de VVSG en enkele grotere steden die hiervoor geijverd hadden bij het kabinet en in het kader van de door de Vlaamse overheid

georganiseerde ‘transitiearena duurzaam wonen en bouwen’. Ook de snelheid van het verstrengingstraject voor de E-peileisen is aangepast op vraag van de belangenorganisaties. Bovendien is het E-peil voor de ingrijpende energetische renovatie bewust niet te streng gemaakt om het draagvlak bij de betrokken belangenorganisaties te behouden (Respondent AI, 09.06.2015; Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015; Respondent AG, 15.09.2015).

**-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** De gekozen BEN-norm en de E-peilen in combinatie met de jaren waarin ze van kracht zijn, zijn relatief ambitieus. Dit komt tegemoet aan de ambitieuze doelstellingen van het kabinet om de energieprestaties van nieuwbouw te verbeteren (Respondent AG, 30.04.2015; Respondent AG, 15.09.2015).

**-Onderzoeksresultaten:** De onderzoeksresultaten van een externe studie werden gebruikt om de meest kostenoptimale E-peilen, K-peilen, en U- en R-waarden te bepalen. De studie diende een range aan van mogelijke waarden die vervolgens onderhandeld werden met de betrokken belangenorganisaties (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

**-Supranationaal kader:** De bepaling dat in 2021 alle nieuwe gebouwen BEN-gebouwen moeten zijn (of 2019 voor gebouwen die overheidsinstanties huisvesten),

was opgenomen in de Europese richtlijn 2010/31/EU (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015; Europees parlement en de Raad, 2010).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

**-Haalbaarheid van de uitvoering:** De keuze om gemeentebesturen die zelf strengere E-peilen willen opleggen in nieuwe wijken te laten kiezen uit twee pakketten in plaats van hen volledige keuzevrijheid te geven was ingegeven door de bezorgdheid van de architecten en de administratie dat dit de regelgeving te complex zou maken en de controle zou bemoeilijken (Respondent AF, 30.03.2015).

**-Kostprijs:** Vanuit bepaalde belangenorganisaties bestond een vraag naar meer controle en handhaving. Bepaalde bouwers zouden het niet zo nauw nemen met de EPB-eisen, waardoor ze goedkoper konden bouwen. Echter, er waren onvoldoende financiële en personele middelen beschikbaar om het aantal controles op te drijven (Respondent AG, 30.04.2015).

Draagvlak binnen de regering had geen grote invloed op de inhoud van het besluit. Ook naar adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën, eenvormigheid en de economische context werd niet verwezen.

### > 2.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van het besluit met betrekking tot de EPB-eisen aan bod kwam.

Tabel 4.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

De implicaties van de regelgeving op het **budget**, zoals de kost voor de aanpassing van de software en personeel, werden



ingeschat tijdens de totstandkoming van het besluit (Respondent AF, 30.03.2015). Wat betreft **invoeringstermijn en fasen** werd een gefaseerde verstrenging van de E-peilen voor nieuwbouw ingevoerd tot 2021 (en tot 2019 voor overheidsgebouwen). Bovendien werd opgenomen dat het besluit in werking zou treden op 1 januari 2014, met uitzondering van bepaalde artikels die in werking treden op 1 januari 2015 of op 1 januari 2016 (Vlaamse overheid, 28.01.2014).

Inzake **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werd erover gewaakt dat de nieuwe regelgeving omtrent uitzonderingen voor gemeenten niet te moeilijk zou gemaakt worden, zodat de regelgeving bevattelijk blijft voor het personeel bij het VEA en de EPB-verslaggevers. Wat betreft **controle en monitoring en databeheer** moet worden opgemerkt dat de software voor de indiening van de EPB-aangifte in de energieprestatiedatabank door de EPB-verslaggevers werd aangepast aan de nieuwe regelgeving (Respondent AF, 30.03.2015). Volgens een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie zouden hierbij echter te weinig testcases zijn uitgeprobeerd, waardoor de software niet helemaal op punt stond. Tekort aan geld en personeel zou de oorzaak zijn van deze beperkte toetsing aan de praktijk bij de uitwerking van de software (Respondent AH, 06.05.2015). Wat **communicatie** betreft moet worden vermeld dat de EPB-eisen gecommuniceerd worden via de website: [www.energiesparen.be](http://www.energiesparen.be) (Vlaamse overheid, 2015).

Tabel 4.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

De betrokkenheid van een groot aantal belangenorganisaties (architecten, ingenieurs, de bouwsector, de ventilatiesector, etc.) maakte dat de EPB-eisen afgestemd werden op wat deze betrokken actoren **haalbaar** achtten. Er werd ook geprobeerd om de regelgeving niet te complex te maken. Bovendien werd rekening gehouden met de **kostenoptimaliteit**: de betaalbaarheid van de nieuwbouw bij de toepassing van de nieuwe EPB-eisen. De keuze om de gemeenten niet volledig vrij te laten in de bepaling van de strengere EPB-eisen voor nieuwe wijken had ook tot doel om de **rechtszekerheid** voor de bouwheer te garanderen (Respondent AF, 30.03.2015).

Tabel 4.3 - Informatie en kennisvoorziening

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

Er werd beslist om de maximale U- en minimale R-waarden voor de isolatie van gebouwen te verstrengen zodat ze dichter lagen bij de niveaus uit de buurlanden. Op die manier inspireerden **buitenlandse voorbeelden** het besluit (Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2013).

**Data en onderzoeksgegevens** waren beschikbaar onder de vorm van externe studies die gevoerd werden om de kostenoptimale E-peilen in te schatten en de optimale systeemeisen die moeten worden gehanteerd bij vernieuwing of vervanging van technische installaties te bepalen. Deze externe studies kaderen in een tweejaarlijkse **ex post evaluatie** van de bestaande EPB-eisen. Er werd ook gebruik gemaakt van een studie die in het verleden gevoerd werd naar

de invloed van de ventilatie en het buitenmilieu op de binnenmilieukwaliteit. Ten slotte werd een onderzoek uitgevoerd door het VEA naar het draagvlak voor het invoeren van minimale luchtdichtheidseisen (Respondent AF, 30.03.2015; Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie, 2013).

Deze onderzoeksresultaten werden later afgetoetst met vertegenwoordigers van architecten en ingenieurs die op basis van hun **eigen ervaringen** probeerden te beoordelen of de EPB-eisen voorgesteld in de studies haalbaar en wenselijk zijn (Respondent AI, 09.06.2015; Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

Tabel 4.4 - Governance en coördinatie

<b>governance en coördinatie</b>	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Voornamelijk op het niveau van de kabinetten is het besluit afgestemd geweest met andere **beleidsdomeinen**. Met het kabinet Welzijn is afgetoetst over de bouwnormen voor gezondheidsinstellingen en welzijnsgebouwen. Het VEA heeft

in dit kader ook overleg gepleegd met het VIPA op vraag van het kabinet Welzijn. Met de raadgevers van het beleidsdomein Wonen, die onder dezelfde minister ressorteerden, is ook overleg gepleegd. Hoewel het besluit ook een invloed heeft op de bouwkost voor schoolgebouwen, werden vanwege het beleidsdomein Onderwijs geen vragen ontvangen met betrekking tot het besluit. Met hen werd dus niet afgetoetst (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

Het federale **beleidsniveau** werd niet betrokken bij de totstandkoming van het beleid, aangezien het geen federale bevoegdheid betreft. Er werd wel afgetoetst en afgestemd met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waals Gewest omdat bepaalde voorwaarden die opgenomen werden best zo homogeen mogelijk voor het hele grondgebied werden geacht. Stel dat het Brussels Gewest andere productspecificaties zou opleggen dan het Vlaams en het Waals Gewest voor bijvoorbeeld een bepaald dakisolatiemateriaal, dan zou het Brussels Gewest moeilijkheden kunnen krijgen om een importeur te vinden die dit product wil op de markt brengen. Vanop **Europees niveau** werd bepaald dat Overheidsgebouwen in 2019 en de andere gebouwen in 2021 BEN moeten zijn en dat er een regeling moest worden getroffen voor ingrijpende energetische renovaties. Aan de lidstaten werd de beleidsruimte gelaten om zelf te beslissen over de hoogte van de BEN-norm en de E-peilen (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015). Over de **relatie met andere beleidsinstrumenten** werd niet vermeld in de interviews.

Tabel 4.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De **effectiviteit** van het instrument was voor het kabinet een belangrijke doelstelling: zij ijverden er daarom voor om de E-peilen en de BEN-norm zo ambitieus mogelijk te maken met de bedoeling om een snelle verbetering van de energiezuinigheid en isolatie van nieuwbouw te bewerkstelligen. Een aantal belanghebbenden waren voorstander van minder ambitieuze E- en K-peilen vermits deze de kost voor de bouwheer opdrijven. **Succesfactoren** voor het bereiken van beleidsdoelen - zoals voornamelijk de mate waarin nieuwe EPB-eisen relateren aan hogere kosten voor nieuwbouw en renovaties - werden op voorhand in kaart gebracht (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

Tabel 4.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De mogelijkheid voor gemeentebesturen om strengere EPB-eisen op te nemen in bepaalde nieuwe wijken werd opgenomen om tegemoet te komen aan een **maatschappelijke vraag** van de VVSG en enkele grotere steden. De **kosten, risico' en baten voor de overheid** werden ook in kaart gebracht tijdens de totstandkoming van het besluit. Zo werd de kost voor personeel en software op voorhand berekend. In plaats van gemeentebesturen de volledige vrijheid te geven over de bepaling van de strengere EPB-eisen die ze in nieuwe wijken kunnen opleggen, werd gekozen om hen de mogelijkheid te geven te kiezen tussen twee standaardpakketten. Dit werd gedaan omdat dit de complexiteit voor de administratie vermindert, waardoor controle makkelijker kan verlopen (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015).

Strengere EPB-eisen corrigeren ook **marktfalen** in die zin dat zonder deze verplichte eisen de vrije marktdynamiek waarschijnlijk niet of minder onmiddellijk een hogere energiezuinigheid en betere isolatie van woningen zou kunnen bevorderen. Bovendien moest afstemming met de gewesten ervoor zorgen dat de productspecificaties ten gevolge van de nieuwe EPB-eisen in de drie gewesten zo homogeen mogelijk zouden zijn zodat gevrijwaard kon worden dat aanbieders een voldoende grote afzetmarkt zouden hebben om deze producten te fabriceren en verspreiden (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015). Over het **vermijden van staatssteun** of de keuze tussen een **directe of indirecte tussenkomst** naar de doelgroep werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 4.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Wat betreft **ondersteunende beleidsinstrumenten** moet worden opgemerkt dat over de EPB-eisen gecommuniceerd



wordt via de website [www.energiesparen.be](http://www.energiesparen.be) (Vlaamse overheid, 2015). Inzake **dwang en vrijblijvendheid** is overwogen geweest om gemeentebesturen zelf vrij te laten beslissen over de EPB-eisen die ze in nieuwe wijken zouden kunnen opleggen. Uiteindelijk is beslist om de vrijheid voor de gemeentebesturen te beperken door hen de mogelijkheid te geven om te kiezen tussen twee standaardpakketten (Respondent AF, 30.03.2015; Respondent AG, 30.04.2015). Over **flexibiliteit**, het **vernieuwend karakter** van beleidsinstrumenten en **toegankelijkheid** werd niets vermeld in de interviews.

### 3. Decreet Lage Emissiezones (LEZ)

Betreft de totstandkoming van: het *voorontwerp van decreet betreffende de lage emissiezones*, en het bijhorende ontwerpbesluit: *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende lage-emissiezones*.

#### > 3.1. Omschrijving

Het decreet creëert een kader voor de invoering van lage emissiezones (LEZ) in Vlaanderen. Dit zijn zones waarin voertuigen die relatief meer vervuilen niet toegelaten zijn. Lokale besturen krijgen de mogelijkheid om te beslissen om een LEZ op hun grondgebied in te voeren. De LEZ heeft de bedoeling om bij te dragen tot het verhogen van de volksgezondheid en het halen van de Europese emissie- en luchtkwaliteitsdoelstellingen.

Hieronder een overzicht van de voornaamste bepalingen van het ontwerpdecreet en het bijhorende besluit<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Bij het schrijven van dit rapport zat de LEZ-regelgeving nog in de ontwerpfase.

Tabel 5 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de lage-emissiezone

	Voor	Na
<b>Toepassing</b>	n.v.t.	<p>-personen-, bestel-, en vrachtwagens, autobussen en autocars, land- en bosbouwtrekkers</p> <p>-LEZ toegelaten voor:</p> <p>(Van 2016-2020): <b>dieselveertuigen</b> die minimaal aan de euro 4-norm<sup>9</sup> voldoen of aan de euro 3-norm voldoen en een roetfilter hebben</p> <p><b>Benzine- of aardgasvoertuigen</b> die minimaal aan de euro-1 norm voldoen</p> <p><b>Land- en bosbouwtrekkers</b> die minimaal aan de euronorm fase IIIa voldoen</p> <p>-Na 2020 worden de toelatingsmogelijkheden verstrengd</p>
<b>Herkenning</b>	<p>-Verkeersbord bestond nog niet.</p> <p>-n.v.t.</p>	<p>-Federaal erkend verkeersbord geeft aan waar LEZ begint en eindigt</p> <p>-Automatische of manuele nummerplaatherkenning gaat na of voertuig toegang heeft</p>

<sup>9</sup> De euro 4-norm werd de Europese emissiestandaard voor personenwagens in 2005, de euro 1-norm werd de Europese emissiestandaard voor voertuigen in 1992.

<b>Sanctie</b>	n.v.t.	-Administratieve geldboete tussen 90 en 360 euro (15 en 60 euro vermenigvuldigd met opcentiemen) te bepalen door de gemeente
<b>Uitzonderingen</b>	-n.v.t.	<p>-Bromfietsen- en moto's vallen niet onder het toepassingsgebied van de regelgeving</p> <p>-Er bestaat een uitzondering voor prioritaire voertuigen; voertuigen van de krijgsmacht; voertuigen van gehandicapten die beschikken over een speciale parkeerkaart en recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg of die over een aangepast voertuig beschikken worden steeds toegelaten tot de LEZ;</p> <p>-Andere voertuigen die normaliter de LEZ niet kunnen binnenrijden kunnen lokaal toch toegang krijgen mits aanvraag van een jaarlijkse hernieuwbare lokale toelating en betaling van een geldsom. Deze geldsom staat in verhouding tot de emissie van het voertuig.</p>

		<p>-Voor personen die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg kan deze lokale toelating gebeuren tegen een verlaagd sociaal tarief.</p> <p>- Voor voertuigen ouder dan 40 jaar, voor voertuigen die blijkens hun bouw, uitrusting of andere permanente kenmerken speciaal zijn uitgerust voor toezicht, controle, onderhoud van infrastructuur en installaties van algemeen belang en voor voertuigen die, door of in opdracht van het leger, de politiediensten, de wegbeheerder, de civiele bescherming of de brandweer, gebruikt worden voor noodsituaties of voor reddingsoperaties kan hier wel een uitzondering op deze betaling worden gemaakt indien het lokale bestuur daarvoor kiest.</p>
--	--	--

(Vlaamse overheid, 13.03.2015a; Vlaamse overheid, 13.03.2015b; Respondent AJ, 06.10.2015; Vlaamse overheid, 18.12.2015)

## > 3.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 3.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 3.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 3.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

### > 3.2.1. *Totstandkomingsproces*

In 2009 werd **België berispt door de Europese Commissie** omdat het de Europese normen voor de uitstoot van fijn stof niet haalde. België vroeg uitstel voor het niet behalen van deze norm aan de Europese Commissie. De Europese Commissie besliste echter dit uitstel niet te verlenen aangezien er niet genoeg inspanningen geleverd werden om met bijkomend beleid aan deze normen te voldoen. De Europese Commissie verwees hier in het bijzonder naar het feit dat er geen onderzoek werd verricht naar de invoering van lage emissiezones. Binnen het departement LNE werd daarop een **verkennende nota** geschreven over de invoering van LEZ in Vlaanderen (Respondent AJ, 24.03.2015). Hierin werd nagegaan of een LEZ effectief kan zijn, hoe het kan worden ingevoerd en welke praktijken er gangbaar zijn in het buitenland. Uit de nota bleek dat een uniform kader voor alle lokale besturen noodzakelijk zou zijn om de lage emissiezones in Vlaanderen te kunnen invoeren (Departement LNE, 2009).

In 2010 werd een **externe studie** uitgevoerd waarin verschillende **beleidsalternatieven die een lokaal bestuur kan nemen om de luchtkwaliteit te verbeteren** tegenover elkaar werden afgewogen (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK, 08.05.2015). De LEZ kwam naar voren als de meest effectieve optie (Voogt e.a., 2011; Respondent AJ, 06.10.2015)<sup>10</sup>. In dezelfde periode werd door het departement LNE een opdracht uitgeschreven om na te gaan **op welke manier een LEZ kan ingevoerd worden** met het oog op een optimale effectiviteit. Ook uit deze **studie** kwam de effectiviteit van een LEZ naar voren (Yperman, Vanhove en Voogt, 2011)<sup>11</sup>.

Het totstandkomingsproces van de LEZ-regelgeving lag even stil tot 2012. Het kabinet van de minister van Leefmilieu was van mening dat het geen zin had om een decretaal kader te scheppen voor de invoering van LEZ in Vlaanderen wanneer geen enkele gemeente hier gebruik van zou maken. In het **bestuursakkoord van het nieuwe Antwerpse stadsbestuur** werd echter opgenomen dat de stad de intentie heeft om LEZ in te voeren in Antwerpen. Ook de **stad Gent** gaf aan de invoering van LEZ te willen onderzoeken (Respondent AJ, 24.03.2015). In 2012 verscheen bovendien een **vanuit Europese middelen gesubsidieerd onderzoek** dat in het kader van het Joaquin-project - een Europees project dat gericht is op de verbetering van de luchtkwaliteit in

---

<sup>10</sup> Het betreft de studie: 'Onderzoek naar standaardeffecten van lokale maatregelen op luchtkwaliteit', uitgevoerd door TNO (Voogt e.a., 2011).

<sup>11</sup> Het betreft de studie: 'Onderzoek naar de invoering van lage-emissiezones in Vlaanderen', uitgevoerd door Transport & Mobility Leuven (Yperman, Vanhove en Voogt, 2011).

Noordwest-Europa - en in opdracht van de stad Antwerpen naging hoe een LEZ kan worden ingevoerd en welke milieueffecten dit kan genereren (Yperman e.a., 2012).

Om de LEZ juridisch afdwingbaar te maken was er nood aan een uniform verkeersbord. Het opmaken van verkeersborden behoort tot de bevoegdheid van de Federale overheid (Respondent AJ, 24.03.2015). Het ontwerp-KB ging begin 2014 naar de Raad van State voor advies. De Raad van State oordeelde dat het invoeren van een verkeersbord tot de federale bevoegdheden behoort, maar dat de overige aspecten van de LEZ-regelgeving een gewestelijke bevoegdheid zijn (Respondent AJ, 24.03.2015). Eind 2014 verscheen het **KB met daarin de nieuwe verkeersborden** die kunnen gebruikt worden om het begin en het einde van een lage emissiezones aan te geven voor de automobilist (Federale overheid, 15.10.2014).

Vermits de Stad Antwerpen als eerste de LEZ zal invoeren, waren zij een sterk betrokken partner bij de totstandkoming van het LEZ-decreet en bijbehorend besluit. **Binnen de stad Antwerpen** houdt een **projectteam** zich bezig met de voorbereiding van de praktische uitvoering van de LEZ-regelgeving. Een keer per maand vindt er intensief **overleg** plaats tussen de Stad Antwerpen en het departement LNE. Met andere belangenorganisaties wordt voornamelijk informeel afgetoetst door de stad Antwerpen en in mindere mate het departement LNE. Na de eerste principiële goedkeuring werd ook **advies** ingewonnen van de verschillende adviesraden (SERV, MORA, MINA en VVSG). Dit werd gevolgd door de **formele routine** die wordt gevolgd bij het



totstandkomingsproces van een besluit (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK, 08.05.2015; Respondent AL, 12.05.2015; Respondent AM, 17.06.2015).

### > 3.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten

#### -Alternatieve beleidsinstrumenten

De LEZ is een **juridisch beleidsinstrument**. Dit wordt gecombineerd met een **financieel beleidsinstrument**: een bestuurder met een vervuilende wagen kan een LEZ in bepaalde gevallen wel inrijden tegen betaling van een geldsom. Tijdens de totstandkoming van het decreet is de LEZ zeer grondig afgezet tegenover alternatieve beleidsinstrumenten. Een externe studie uitgevoerd door TNO in opdracht van het departement LNE gaat na welke maatregelen op lokaal niveau genomen kunnen worden om de emissie en verspreiding van luchtverontreinigende stoffen te verminderen. De effectiviteit van de LEZ en 14 andere beleidsinstrumenten werd ingeschat aan de hand van literatuuronderzoek en raadpleging van experts. Hierbij werden ook **communicatieve beleidsinstrumenten** overwogen (bvb. sensibilisering voor fietsverkeer). Naast de effectieve invloed op emissies werd ook rekening gehouden met eventuele neveneffecten van de maatregelen en moeilijkheden die kunnen optreden bij de implementatie ervan (Voogt e.a., 2011). De volgende beleidsinstrumenten werden tegenover elkaar afgewogen:

Tabel 6 - Overwogen lokale beleidsalternatieven om luchtverontreiniging tegen te gaan

<i>Beleidsinstrument</i>	<i>Toelichting</i>
- <b>dynamische parkeergeleidings-systemen</b>	Deze geven voor autobestuurders de routes naar parkeervoorzieningen aan zodat het zoekverkeer vermindert.
- <b>eenrichtingsverkeer</b>	Hierdoor vermindert de verkeersintensiteit.
- <b>weren van doorgaande vrachtwagens uit het centrum</b>	
- <b>een Binnenstadservice</b>	Kleine winkels worden niet meer elk apart rechtstreeks met vrachtwagens bevoorraad, maar wel via aardgaswagens en vrachtfietsen vanuit een centraal stedelijk distributiecentrum.
- <b>stimuleren van fietsverkeer</b>	Dit kan bijvoorbeeld via fietsverhuur, sensibilisering, veilige fietsparkeervoorzieningen, etc.
- <b>stimuleren van openbaar vervoer door subsidiëring</b>	Bijvoorbeeld door het gratis of goedkoper te maken.

- stimuleren van openbaar vervoer door vermindering van de reistijd	Bijvoorbeeld via frequentere bussen, busbanen, etc.
- verhogen van parkeertarieven in de binnenstad in combinatie met Parkeer en Reis (P+R) plaatsen aan de rand van de stad	
- milieudifferentiatie van parkeren	Hogere parkeertarieven instellen voor vervuilende wagens.
- optimalisatie van verkeerslichten	Verkeersregelinstallaties kunnen de doorstroom van verkeer verbeteren.
- het instellen van lage emissiezones	

- <b>stimuleren van schoon openbaar vervoer</b>	Dit kan bijvoorbeeld door oude bussen te vervangen.
- <b>afzuigen van tunnelemissie</b>	Vervuilende emissie hoopt zich vaak op in tunnels.
- <b>groeninrichting</b>	Bomen hebben een invloed op de luchtkwaliteit. Door bewust om te gaan met het plaatsen van bomen kan de luchtkwaliteit worden verbeterd.
- <b>schermen langs de weg</b>	Deze verminderen de concentratie van emissie achter het scherm.

(Voogt e.a., 2011)

## -Toepassing

De LEZ is van toepassing op personen-, bestel-, en vrachtwagens, autobussen en autocars en land- en bosbouwtrekkers. In de verkennende nota door het departement LNE uit 2009 werd de piste om de LEZ enkel op vrachtwagens toe te passen (zoals in Nederland het geval was) ontraden wegens weinig effectief. Zeker omdat in Vlaanderen een groot aandeel van de personenwagens uit dieselwagens bestaat, zou een **grotere effectiviteit** van de maatregel bekomen worden wanneer zowel personen- als vrachtwagens worden geweerd uit lage emissiezones (Departement LNE, 2009; Respondent AJ, 24.03.2015).

Motor- en bromfietsen vallen buiten het toepassingsgebied van een LEZ. De reden hiervoor is dat dit **praktisch moeilijk haalbaar** was. De controle van de voertuigen gebeurt via automatische of manuele nummerplaatherkenning. De nummerplaten van motor- en bromfietsen moeten pas vanaf 1 januari 2015 worden geregistreerd en krijgen hierbij twee jaar de tijd om zich in orde te stellen. Bijgevolg beschikt de overheid nog niet over de nodige data om nummerplaatherkenning bij motor- en bromfietsen toe te passen. Het plan bestaat om vanaf het moment dat handhaving bij deze voertuigen in de toekomst wel mogelijk is, motor- en bromfietsen toe te voegen aan het toepassingsgebied van de LEZ. Aanvankelijk waren land- en bosbouwtrekkers niet opgenomen in het toepassingsgebied van het LEZ-decreet. Na de eerste principiële goedkeuring van het decreet en besluit werd door de transportsector in de MORA-raad echter aangehaald dat land- en bosbouwtrekkers ook best worden opgenomen. Enerzijds om **misbruik te vermijden**: om te vermijden dat land- en bosbouwtrekkers die niet minder vervuilend zijn worden gebruikt in de plaats van

vrachtwagens (bvb. om bouwmaterialen te vervoeren) (Respondent AJ, 24.03.2015). Anderzijds omdat zij dit **rechtvaardiger** achtten (Mobiliteitsraad van Vlaanderen, 2015).

Strengere eisen voor dieselwagens werden bovendien genomen om de **effectiviteit** van de regelgeving te verhogen, aangezien de uitstoot van dieselwagens een hoger gezondheidsrisico inhoudt dan de uitstoot van wagens die rijden op benzine of aardgas (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015; Respondent AJ, 06.10.2015).

### **-Herkenning**

Zoals eerder vermeld werd een uniform verkeersbord ingevoerd op basis van een KB. Dit verkeersbord is voor heel het Belgische grondgebied van toepassing. Eventueel kon de regelgeving ook ingevoerd worden zonder gebruik te maken van een algemeen geldend verkeersbord. Er zou dan gewerkt moeten worden met een onderbord. Echter, in dit geval zou de LEZ weinig **effectief**, want moeilijk juridisch afdwingbaar zijn. Iemand die bestraft wordt voor het inrijden van een LEZ zou dan op basis van het argument dat hij het bord niet begreep omdat het niet in de wegcode is opgenomen een bestraffing kunnen vermijden (Respondent AJ, 24.03.2015).

De keuze voor automatische of manuele nummerplaatherkenning is nog afgewogen geweest ten opzichte van een vignet. Echter, dit werd ervaren als **minder rechtvaardig** (want de personen met een minder vervuilende wagen moeten dan de tijd en geld steken in het aankopen van

een vignet), **minder effectief** (automatische nummerplaatherkenning kan veel effectiever zijn) en laat meer **mogelijkheden voor misbruik**. Bovendien **ijverde de stad Antwerpen** voor het gebruik van automatische nummerplaatherkenning aangezien zij over de nodige infrastructuur hiervoor beschikten en het dus kunnen toepassen zonder dat dit voor de stad een grote extra personeels**kost** zou betekenen. Gent beschikt daarentegen niet over de nodige infrastructuur om via automatische nummerplaatherkenning de LEZ-regelgeving te handhaven. Aangezien de investering hiervoor een grote **kostprijs** zou betekenen voor deze stad, werd ook de mogelijkheid van manuele nummerplaatherkenning opgenomen. Dit kan gebeuren via het inzetten van parkeerwachters. Een overwogen alternatief bestond er in om enkel geparkeerde voertuigen te controleren. Dit zou echter betekenen dat wagens die in privégarages staan aan de toepassing van de LEZ-regelgeving ontsnappen, wat als **onrechtvaardig** werd beschouwd (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

### **-Sanctie**

**Op vraag van de stad Antwerpen** werd de mogelijkheid ingeschreven om de overtreding van de LEZ-regelgeving ook te kunnen sanctioneren aan de hand van een administratieve sanctie. De kosten voor de handhaving van de LEZ-regelgeving liggen voornamelijk op het lokale niveau. Vandaar dat zij het billijk achtten dat zij ook de mogelijkheid zouden krijgen om een deel van de opbrengsten te kunnen innen (Respondent AK, 08.05.2015). Aanvankelijk was er dus ook sprake van een

mogelijkheid om de overtreding van de LEZ-regelgeving te bestraffen via een strafrechtelijke beboeting. Na negatief advies door de **Raad van State** werd echter afgestapt van deze optie (Afdeling wetgeving Raad van State, 2015).

### **-Uitzonderingen**

De uitzonderingen zijn gebaseerd op **buitenlandse voorbeelden**. Het kabinet en het departement LNE stelden aanvankelijk voor om voor oude voertuigen (al dan niet ouder dan 40 jaar) geen uitzondering te maken op de regelgeving aangezien oude voertuigen erg vervuilend zijn. De stad Antwerpen was echter voorstander van een uitzonderingsmaatregel voor oude voertuigen vanwege hun historische waarde (gebruik als ceremoniewagens). Uiteindelijk werd er gekozen voor een **compromis**: de steden mogen zelf vrij beslissen of ze een lokale uitzondering maken voor wagens ouder dan 40 jaar om toegang te verkrijgen tot de LEZ. Wat betreft de bussen van De Lijn stelde het departement LNE aanvankelijk ook voor om een uitzondering te voorzien op de LEZ-regelgeving om de continuïteit van de openbare dienstverlening te kunnen garanderen. Uiteindelijk wijzigde dit in de **IKW** omdat de vertegenwoordigers van de Vlaamse regering van mening waren dat het openbaar vervoer zich vanuit zijn voorbeeldfunctie ook moet houden aan de LEZ-regelgeving. Bovendien bleek uit een haalbaarheidsonderzoek van De Lijn dat de dienstverlening niet in gevaar zou komen. Daarnaast werd bepaald dat bij het toekennen van lokale uitzonderingen rekening moet gehouden worden met sociaal zwakkeren. Er werd gekozen om de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg als bepalend criterium



te nemen omdat dit **gemakkelijk te controleren** is en de beoogde doelgroep omvat (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015; Respondent AJ, 06.10.2015).

### > 3.2.3. Beslissingscriteria

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

**-Draagvlak bij belangenorganisaties:** Er werd vooral afgetoetst met de stad Antwerpen, die als eerste de nieuwe LEZ-regelgeving zou implementeren. De beslissing om lokale besturen toe te laten een lokale uitzondering te maken voor oude voertuigen om een LEZ in te rijden kwam er op vraag van de stad Antwerpen. De stad Gent heeft geijverd voor een systeem met nummerplaatherkenning dat zich niet beperkt tot het gebruik van automatische toestellen. De toepassing van de regelgeving op land- en bosbouwtrekkers kwam er op vraag van de transportsector in de MINA-raad. Met het oog op draagvlak werd er ook voor gekozen om dieselwagens die aan de euro 3-norm voldoen toe te laten tot een LEZ mits deze uitgerust is met een roetfilter (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

**-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** Vele beleidsalternatieven werden gekozen op basis van hun effectiviteit en de mate waarin ze bijdragen tot het bereiken van de beleidsdoelstelling: het verbeteren van de luchtkwaliteit. De keuze voor een uniform verkeersbord dat opgenomen is in de wegcode, de keuze voor strengere eisen voor dieselwagens dan voor benzinewagens en de keuze voor (automatische) nummerplaatherkenning als controlemechanisme zijn bijvoorbeeld ingegeven door de intentie om de effectiviteit van de maatregel te optimaliseren. Bovendien bleek uit eerder onderzoek dat de LEZ een van de meest effectieve manieren is om de luchtkwaliteit op lokaal niveau te verbeteren (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

**-Onderzoeksresultaten:** De keuze voor de invoering van lage emissiezones om de luchtkwaliteit te verbeteren is ingegeven door een veelheid aan studies die aantonen dat dit een effectieve methode is om deze doelstelling te bereiken. Ook de manier waarop de LEZ zou worden uitgewerkt is geïnspireerd op onderzoeksresultaten uit externe studies (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

**-Supranationaal kader:** De keuze om LEZ is te voeren is mede ingegeven door een berisping van België door de Europese Commissie over het feit dat in België geen onderzoek werd verricht naar een mogelijke invoering van lage emissiezones (Respondent AJ, 24.03.2015).

**-Haalbaarheid van de uitvoering:** De LEZ-reglementering is niet van toepassing op motor- en bromfietsen omdat de nummerplaten van motor- en bromfietsen nog niet allemaal zijn opgenomen in de databanken van de Vlaamse overheid. Bijgevolg zou het zeer moeilijk zijn om handhaving van de regelgeving voor motor- en bromfietsen te organiseren. Omdat het voor een stad als Gent zeer moeilijk is om automatische nummerplaatherkenning toe te passen wegens beperkte infrastructuur, werd ook de mogelijkheid voor manuele nummerplaatherkenning, naast automatische nummerplaatherkenning, ingeschreven in de regelgeving (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

**-Kostprijs:** De automatische nummerplaatherkenning is het minst kostelijk voor de stad Antwerpen omdat ze dan geen extra personeel moeten inzetten voor de handhaving van de regelgeving. Aangezien dit echter een hoge infrastructuurinvestering zou kunnen betekenen voor gemeenten die nog niet in staat zijn automatische nummerplaatherkenning toe te passen, werd voor hen ook de mogelijkheid van manuele

nummerplaatherkenning ingeschreven (Respondent AK, 08.05.2015; Respondent AJ, 06.10.2015).

**-Draagvlak binnen de regering:** Het (voor)ontwerp van decreet en het ontwerp van besluit werden op de IKW besproken waarna bepaalde zaken werden aangepast. Zo werd beslist om geen uitzondering te voorzien voor bussen van De Lijn (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AJ, 06.10.2015). Ook werd de leeftijd van oude voertuigen die toegelaten worden in de LEZ op vraag van een regeringspartner opgetrokken van 30 jaar naar 40 jaar (Respondent AL, 23.03.2016).

**-Advies Raad van State:** De Raad van State bepaalde dat de overtreding van de LEZ-regelgeving enkel via een administratiefrechtelijke beboeting mag verlopen en niet via een strafrechtelijke beboeting (Afdeling Wetgeving Raad van State, 2015; Respondent AJ, 06.10.2015).

Advies van Inspectie van Financiën, eenvormigheid en de economische context werden niet vermeld als een bepalende factoren in de keuze tussen beleidsalternatieven.

### **> 3.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten**

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de

beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving met betrekking tot de lage emissiezones aan bod kwam.

Tabel 7.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

Inzake **budget** heeft het departement LNE de kost geraamd van de databank die ze zou opzetten om de nummerplaatherkenning mogelijk te maken. Ook de kost van automatische en manuele nummerplaatherkenning - via respectievelijk ANPR-camera's en handcomputers - is berekend. Dit gebeurde in het kader van de haalbaarheidsstudie uit 2012 (Respondent AJ, 24.03.2015). De

kosten- en baten voor de overheid en gebruikers werden in rekening gebracht, waarbij ook gezondheidsbaten werden bestudeerd (Yperman e.a., 2012).

Wat betreft **invoeringstermijn- en fasen** werd in het ontwerpbesluit opgenomen dat de regelgeving in werking treedt op 1 januari 2016 (Vlaamse overheid, 13.03.2015b). Volgens een geïnterviewde is de kans echter reëel dat dit zou verlaat worden tot midden 2016 (Respondent AK, 08.05.2015). In het uitvoeringsbesluit werd eveneens reeds opgenomen dat de toegepaste euronormen zullen verstrengen vanaf 2020 en 2025 (Vlaamse overheid, 13.03.2015b).

Inzake **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werden, zoals hierboven reeds uitvoerig besproken, bepaalde voorwaarden vastgelegd over welke voertuigen wel, niet of mits toelating een LEZ mogen binnenrijden. **Databeheer** is een belangrijk onderdeel van de implementatie van de LEZ-regelgeving. De Vlaamse overheid maakt werk van het opzetten van een LEZ-databank. Ook binnen de stad Antwerpen werd een projectteam ingeschakeld om de softwareontwikkeling en handhaving van de LEZ-regelgeving voor te bereiden (Respondent AK, 08.05.2015).

Wat betreft **communicatie** wordt er binnen de stad Antwerpen samen met de betrokken belangenorganisaties gewerkt aan een grote communicatiecampagne naar de burger (Respondent AM, 17.06.2015). Ook het departement LNE plant communicatie-initiatieven (Respondent AJ, 24.03.2015). **Controle en monitoring** zijn duidelijk belangrijke aspecten bij het totstandkomingsdecreet van de LEZ-regelgeving. De keuze

tussen enerzijds nummerplaatherkenning of anderzijds een vignet is een belangrijk aspect van controle van de naleving van de LEZ-regelgeving.

Tabel 7.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Een aantal beslissingen, zoals de beslissing om dieselwagens nog toe te laten tot een LEZ mits deze over een roetfilter beschikken, werden ingegeven door de ingeschatte **haalbaarheid en weerstand** hiertegen door de doelgroep. Ook de steden Antwerpen en Gent probeerde de regelgeving te laten sporen met hun voorkeuren. Zo werd bijvoorbeeld op verzoek van de stad Antwerpen het voor steden mogelijk gemaakt om een lokale uitzondering te voorzien voor wagens ouder dan 40 jaar. Op verzoek van de stad Gent werd ook de mogelijkheid van manuele nummerplaatherkenning als handhavingsmethode opgenomen (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015; Respondent AJ, 06.10.2015).

De **toegang en het bereik** van de LEZ - welke wagens al dan niet de LEZ mogen binnenrijden - was vanzelfsprekend ook een

belangrijk aspect waar bij werd stilgestaan tijdens de totstandkoming van de regelgeving. Ook over de locatie en de grootte van de LEZ werd gereflecteerd. Bij de uitwerking van de regelgeving werd eveneens rekening gehouden met wat dit zou **kosten** voor de lokale besturen. De keuze voor nummerplaatherkenning is hier wederom een voorbeeld van. Bovendien werd een sociale correctie voorzien voor autobestuurders met een laag inkomen. De keuze voor een bovenlokaal kader en een uniform verkeersbord dat nationaal geldig is had tot doel om **rechtszekerheid** te creëren voor de burger (Respondent AJ, 24.03.2015, Respondent AK, 08.05.2015).

Tabel 7.3 - Informatie en kennisvoorziening

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

**Buitenlandse voorbeelden** vormden een inspiratie voor de LEZ-regelgeving. De keuze voor het systeem met automatische



nummerplaatherkenning was mede het gevolg van de kennis die men had van de relatief beperkte effectiviteit die een systeem met een vignet had in Duitsland. Ook de vele uitzonderingsmaatregelen zijn geïnspireerd op de uitzonderingsmaatregelen die in het buitenland reeds bestonden (Respondent AK, 08.05.2015). De keuze om een uitzondering mogelijk te maken voor oude voertuigen vanaf de leeftijd van 40 jaar zou geïnspireerd zijn op de Nederlandse regelgeving waar ook een grens van 40 jaar gehanteerd wordt (Respondent AL, 12.05.2015).

Zoals reeds vermeld was er sprake van een grote hoeveelheid aan **data en onderzoeksgegevens** dankzij diverse studies die in de aanloop van de nieuwe regelgeving werden uitgevoerd. Deze studies kunnen deels ook opgevat worden als **ex post beleidsevaluaties** van de bestaande situatie aangezien zij werden gemaakt in het kader van de totstandkoming van het nieuwe beleid en deels probeerden na te gaan hoe de beperkte luchtkwaliteit in de huidige situatie kon worden verholpen. **Eigen ervaringen in eigen land** werden niet gebruikt als informatiebron bij de totstandkoming van de regelgeving. Vermits de LEZ in eigen land nog niet bestond, is dit ook logisch.

Tabel 7.4 - Governance en coördinatie

<b>governance en coördinatie</b>	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

In de studie die in de aanloop van de LEZ-regelgeving werd gevoerd door TNO werd de LEZ afgewogen ten opzichte van **andere potentiële beleidsinstrumenten**. De LEZ kwam naar voren als een van de meest effectieve alternatieven (Voogt e.a., 2011). Vanuit het departement LNE werd beperkt informeel afgetoetst met het **beleidsdomein** Mobiliteit en Openbare Werken. Tijdens de IKW hadden ook de vertegenwoordigers van de ministers van de andere beleidsdomeinen een invloed op de totstandkoming van de regelgeving (Respondent AJ, 24.03.2015). Ook andere **beleidsniveaus** werden betrokken bij de totstandkoming van de LEZ-regelgeving. Er werd afgetoetst met de FOD Mobiliteit die een KB opmaakte om de invoering van de LEZ-verkeersborden mogelijk te maken. Bovendien werd grondig samengewerkt met de Stad Antwerpen via onder meer maandelijks overleg met het departement LNE. Na de eerste principiële goedkeuring van het besluit volgde ook een advies van de VVSG (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK,

08.05.2015). De **beleidsruimte gelaten door de Europese Unie** was ruim: lidstaten mogen vrij beslissen over de vorm van het verkeersbord en de voertuigen waarop de LEZ van toepassing is. Desondanks werden de lage emissiezones initieel wel ingevoerd op aandringen van de Europese Commissie (Respondent AJ, 24.03.2015).

Tabel 7.5 - Beleidsdoelstellingen

<b>beleidsdoelstellingen</b>	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

Verscheidene studies door zowel externen als het departement LNE onderzochten de effectiviteit van de LEZ. Er gebeurde zowel onderzoek naar de **effectiviteit** van de LEZ ten opzichte van andere beleidsalternatieven als naar de meest effectieve manier om de LEZ in te voeren en hoe bepaalde **succesfactoren** daartoe kunnen bijdragen (Departement LNE, 2009; Voogt e.a., 2011; Yperman, Vanhove en Voogt, 2011; Yperman e.a., 2012; Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK, 08.05.2015).

Tabel 7.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De LEZ beantwoordt niet aan een **maatschappelijke nood** in die zin dat aanvankelijk geen enkele belangenorganisatie zich vragende partij stelde voor de maatregel. De nood werd wel geïdentificeerd door de Europese Commissie op basis van de vaststelling dat België niet tegemoet kwam aan de luchtkwaliteitsvereisten. Anderzijds kwam het totstandkomingsproces wel in een stroomversnelling nadat de stad Antwerpen de intentie uitte om in 2016 de LEZ in te voeren. De **kost** voor de invoering van een LEZ voor zowel de Vlaamse administratie als de stad Antwerpen werd op voorhand ingeschat. Dit gebeurde echter niet steeds op basis van een kwantitatieve berekening van de kost, maar ook op basis van ruwere inschattingen (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK, 08.05.2015). Een respondent stelde dat de maatregel kan zorgen voor een vergroening van het wagenpark en op die manier een mogelijke **marktfaling** kan corrigeren (Respondent AM, 17.06.2015). Over het vermijden van

**staatssteun** of de keuze tussen een **directe of indirecte tussenkomst** naar de doelgroep werd niets vermeld in de interviews.

Tabel 7.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken van instrumenten	
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Wat betreft de **ondersteunende instrumenten** wordt werk gemaakt van een communicatiecampagne om de LEZ-regelgeving bekend te maken bij de burger. Inzake **dwang en vrijblijvendheid** werd in het totstandkomingsproces onderhandeld over de mate waarin bepaalde voertuigen (bvb. oude voertuigen) in heel Vlaanderen de toegang moet worden ontzegt tot een LEZ of dat lokale besturen de mogelijkheid moeten krijgen hier zelfstandig over te beslissen (Respondent AJ, 24.03.2015; Respondent AK, 08.05.2015; Respondent administratie Q, 17.06.2015).

## 4. Besluit geluidsnormen in inrichtingen

Betreft de totstandkoming van: het *Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft het maximaal geluidsniveau van muziek in inrichtingen* (BS 29.03.2012).

### > 4.1. Omschrijving

In 2009 werd in het nieuws bericht over zelfdoding bij enkele jongeren ten gevolge van oorsuizingen veroorzaakt door te luide muziek. Dit zette de minister van leefmilieu ertoe aan om geluidsnormen in te stellen voor muziek. De regelgeving is van toepassing op alle openbare activiteiten waar opgenomen muziek of elektronisch versterkte muziek wordt gespeeld (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015; Vlaamse overheid, 29.03.2012). Hieronder een overzicht van de voornaamste wijzigingen aangebracht via het besluit:

Tabel 8 - Wijzigingen aan de regelgeving m.b.t. de geluidsnormen in inrichtingen

	Voor	Na
<b>Geluidsnormen</b>	<p>In het KB van 24 februari 1977, van toepassing op inrichtingen zonder dansvloer of met een dansvloer &lt; 100 m<sup>2</sup> (<u>niet-ingedeelde inrichtingen</u>):</p> <p><b>-maximaal geluidsniveau van ≤ 90 dB(A)</b></p> <p>In VLAREM, van toepassing op inrichtingen met een dansgelegenheid en ≥ 100 m<sup>2</sup> (<u>ingedeelde inrichtingen</u><sup>12</sup>):</p> <p><b>-geen maximaal geluidsniveau, wel bepalingen m.b.t. beheersing geluidshinder</b></p>	<p>In VLAREM</p> <p>-wanneer maximum 12 keer per jaar en 2 keer per maand een muziekactiviteit wordt georganiseerd, volstaat voor activiteiten &gt; 85 dB(A) een melding per activiteit aan het college van burgemeester en schepenen. Bij meer activiteiten moet de organisator zich bij de gemeente laten registreren als een ‘ingedeelde inrichting klasse 3’ (meldingsplichtig) voor activiteiten ≤ 95 dB(A) en ‘ingedeelde inrichting klasse 2’ (milieuvergunningplichtig) voor activiteiten &gt; 95 dB(A)</p> <p><b>-maximaal geluidsniveau ≤ 85dB(A) LAeq gedurende 15 min: organisator moet</b></p>

<sup>12</sup> Werden enkel als ingedeelde inrichtingen beschouwd als zij meer dan maximaal 12 keer per jaar en meer dan maximaal 2 maal per maand een dansgelegenheid organiseren.

		<p>geluidsniveau niet verplicht meten. Bij controle wordt <u>getoetst aan 92 dB(A)</u></p> <p><u><math>L_{Amax,slow}</math></u></p> <p><b>-maximaal geluidsniveau &gt; 85 dB(A) LAeq en <math>\leq 95</math> dB(A) LAeq:</b> de organisator <u>moet het geluidsniveau verplicht meten</u>, er moet een visuele indicatie van het <u>geluidsniveau</u> zichtbaar voor de verantwoordelijke zijn, het gebruik van een <u>begrenzer</u> is toegelaten. Bij controle wordt <u>getoetst aan 102 dB(A)</u></p> <p><u><math>L_{Amax,slow}</math></u></p> <p><b>-maximaal geluidsniveau &gt; 95 dB(A) LAeq en <math>\leq 100</math> dB(A) LAeq:</b> de organisator <u>moet het geluidsniveau verplicht meten</u>, er moet een <u>visuele indicatie van het geluidsniveau</u> zichtbaar voor de verantwoordelijke zijn, het gebruik van een <u>begrenzer</u> is toegelaten, er moeten</p>
--	--	--



		<u>gratis oordopjes</u> ter beschikking gesteld worden aan het publiek. <u>Inrichtingen met een milieuvergunning</u> die beschikken over een permanente geluidsinstallatie moeten hiervan bovendien een <u>geluidsplan laten opmaken</u> . Bij controle wordt <u>getoetst aan 102 dB(A) <math>L_{Aeq,15min}</math></u> .
--	--	--

(Vlaamse overheid, 29.03.2012; Departement LNE, 2013; Respondent AN, 14.10.2015)

## > 4.2. Totstandkoming

Hieronder zal eerst onder titel 4.2.1 een chronologisch overzicht gegeven worden van het totstandkomingsproces van het besluit. Vervolgens wordt onder titel 4.2.2 nader verklaard op basis van welke overwegingen gekozen werd voor specifieke beleidsinstrumenten. Ten slotte geeft titel 4.2.3 een meer samenvattend overzicht van de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen werden en welke beperkingen deze met zich meebrachten.

### > 4.2.1. Totstandkomingsproces

Ten gevolge van een aantal zelfdodingen bij jongeren die het gevolg waren van gehoorschade, gaf de minister van leefmilieu de opdracht aan het departement LNE om in december 2009 een **rondetafelconferentie** te organiseren over geluidsnormen (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015). De intentie om deze rondetafelconferentie te organiseren was opgenomen in de **beleidsnota** van de minister van leefmilieu (Schauvliege, 2009). Op de rondetafelconferentie waren verschillende vertegenwoordigers aanwezig van de muzieksector, de jeugdsector, de gezondheidszorgsector, leefmilieu en verschillende overheidsdiensten. Het totstandkomingsproces ving aan met een rondetafelconferentie op 1 december 2009. De belangrijkste conclusies die voortkwamen uit de rondetafelconferentie werden neergeschreven in een verslag dat naar al de deelnemers werd opgestuurd (Vlaamse overheid, 2011). Het departement LNE bracht ook een **terreinbezoek** op een technofestival en organiseerde een

gesprek met een professor audiologie (Respondent AN, 18.11.2014).

Van april tot mei 2010 werd in **vier kleinere werkgroepjes** telkens met verschillende groepen van belanghebbenden (bvb. handhavers, gezondheidszorg, organisatoren,...) afgetoetst wat voor hen de voornaamste knelpunten waren van de regelgeving en op welke manier zij deze graag zouden uitgewerkt zien. De discotheeksector werd later pas betrokken omdat het moeilijk was om een georganiseerde vertegenwoordiging van de discotheeksector te vinden. In januari 2011 werd een ontwerpbesluit voorgesteld aan de betrokken administraties en belangenorganisaties en - vertegenwoordigers en volgde ook een **persconferentie** (Respondent AN, 18.11.2014; Vlaamse overheid, 2011).

Deze persconferentie werd gevolgd door sterke kritiek van bepaalde belangenorganisaties (vnl. de Vlaamse jeugdraad en Formaat). Hierna volgde intensief **bilateraal overleg** met enkele belangenorganisaties. Vervolgens volgde een **eerste principiële goedkeuring** door de Vlaamse regering. Daarna werd er advies gegeven door enkele **adviesorganen** en een spontaan advies door enkele belangenorganisaties. Op vraag van de Vlaamse Jeugdraad en Formaat werd in de zomer van 2011 nog een **enquête bij jeugdhuizen en jeugdbewegingen** en een **akoestisch onderzoek in vijf jeugdhuizen** uitgevoerd. De bedoeling hiervan was om na te gaan of de voorgestelde geluidsnormen - die volgens deze belangenorganisaties te streng waren - wel haalbaar waren in praktijk. Later volgde de **tweede principiële goedkeuring** en de andere daarop volgende **formele aspecten van de totstandkomingsprocedure** (Respondent AN, 18.11.2014;

Respondent AO, 07.01.2015; Respondent AP, 08.05.2015; Respondent AQ, 18.05.2015).

#### > 4.2.2. Keuze beleidsalternatieven en -instrumenten

##### -Alternatieve beleidsinstrumenten

Wat betreft de beleidsinstrumenten is hier gekozen voor **juridische beleidsinstrumenten** (verplichte geluidsnormen) in combinatie met flankerende maatregelen die voornamelijk tot de **communicatieve beleidsinstrumenten** behoren (zoals een sensibiliseringscampagne, een voor de organisator zichtbare indicatie van het geluidsniveau, en het uitdelen van oordopjes). Vanuit de Vlaamse Jeugdraad was men aanvankelijk voorstander van een beleid zonder reglementering waarin enkel werd ingezet op preventie en sensibilisering (Vlaamse Jeugdraad, 2011).

De optie om enkel flankerende maatregelen te nemen is ook opgenomen in de RIA, maar werd afgewezen omwille van de **bepaalde effectiviteit** (zoals bleek uit het Nederlandse voorbeeld) en omdat er meer **draagvlak** zou zijn voor normering (Vlaamse overheid, 2011). Merk op dat hoewel de jeugdsector aanvankelijk tegen normering gekant was, een bepaald deel van de **muzieksector** (vnl. bepaalde organisatoren) wel te vinden waren voor normering. In praktijk zou de optie om enkel flankerende, sensibiliserende maatregelen te nemen vrij snel verworpen zijn geweest (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AP, 08.05.2015; Respondent AN, 14.10.2015).

## -Geluidsnormen

De regelgeving omtrent de geluidsnormen werd opgenomen in VLAREM. Binnen dit regelgevend kader is ook al het omgevingsgeluid opgenomen (Vlaamse overheid, 2011). Bovendien had deze optie de **voorkeur van het kabinet en andere betrokken partijen** (Respondent AP, 08.05.2015; Respondent AN, 14.10.2015).

Daarnaast werden nog drie andere opties overwogen. Een eerste optie bestond er in om een de geluidsnormen te regelen via een milieubeleidsovereenkomst (MBO). Een aantal belangenorganisaties waren aanvankelijk wel voor deze optie te vinden en ook het kabinet zou aanvankelijk in die richting gedacht hebben, maar toch zou reeds op de rondetafelconferentie besloten zijn dat er zou gekozen worden voor regelgeving in plaats van voor een vrijblijvende MBO. Het **kabinet en bepaalde spelers binnen de muzieksector** waren voorstander van meer dwingende regelgeving. Een MBO valt moeilijk te handhaven. Bovendien zou de optie extra **administratieve last** betekenen ten gevolge van rapporteringsvoorwaarden (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AP, 08.05.2015; Vlaamse overheid, 2011). Daarnaast werd het **praktisch moeilijk haalbaar** geacht omdat het aantal actoren dat via de MBO gebonden zou worden te hoog zou liggen (Respondent AO, 07.01.2015).

Een andere optie bestond uit het aanpassen van het bovenvermelde KB van 17 februari 1977 houdende vaststelling van geluidsnormen voor muziek in openbare en private inrichtingen. Deze optie werd afgewezen omdat de aanpassing van het KB niet tot de **bevoegdheid** van de Vlaamse regering behoort. Bovendien had het KB in de andere gewesten ook nog

nauwelijks relevantie in praktijk. Het aanpassen van het KB zou bovendien veel meer tijd vragen (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AP, 08.05.2015; Vlaamse overheid, 2011).

Een laatste piste bestond er uit om de regelgeving op te nemen in het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid. Dit zou in praktijk echter een **extra administratieve last** betekenen: nieuwe mensen binnen het Agentschap Zorg en Gezondheid zouden moeten worden opgeleid om de handhaving uit te voeren. Daarnaast zou het ook een situatie creëren waarbij een nieuw onderwerp (m.b.t. de geluidsnormen voor de muziekactiviteit) moet worden opgenomen in het decreet terwijl de gevolgen van deze muziekactiviteiten voor de buurt nog steeds in VLAREM worden geregeld (Vlaamse overheid, 2011; Respondent AN, 14.10.2015).

Er werd gekozen voor een getrapt systeem met drie categorieën van geluidsnormen. Volgens het departement LNE werd op die manier een evenwicht gevonden tussen de **doelstelling** van gehoorbescherming en de doelstelling van muziekbeleving die de jeugdsector ook belangrijk achtte. De drempel van 85 dB(A) is geïnspireerd op de **bestaande regelgeving** omtrent gehoorbescherming in een werkomgeving. De bovennorm van 100 dB(A) en de tussennorm van 95 dB(A) zijn gekozen op basis van een vergelijking met **buitenlandse voorbeelden** (Respondent AN, 18.11.2014). In de RIA wordt ook rekening gehouden met de optie om slechts één geluidsnorm in te voeren zonder flankerende maatregelen (85 dB(A)). Deze optie werd echter afgewezen omdat dit de **muziekbeleving te sterk zou beperken**. Een andere optie die werd voorgesteld in de RIA

bestond er in om slechts één geluidsnorm met flankerende maatregelen (100 dB(A)) in te voeren. Een getrappt systeem met minder verplichte maatregelen bij lagere geluidsniveaus werd verkozen boven een systeem met slechts één geluidsnorm omdat dit de **administratieve en financiële last** voor (kleinere) organisatoren kan beperken (Vlaamse overheid, 2011).

Verschillende flankerende maatregelen werden in meer of mindere mate overwogen tijdens het totstandkomingsproces van het besluit. De verplichte inrichting van een rustige ruimte werd afgewezen wegens bouwtechnisch niet altijd mogelijk en vaak **te duur** voor de inrichtingen. De winst met het oog op de beperking van gehoorschade woog hierbij niet op ten opzichte van de kost en de bouwtechnische moeilijkheden. Verplichte sensibilisering door de organisatie werd niet ingevoerd omdat dit een **extra administratieve last** voor de organisatoren betekent en omdat de Vlaamse overheid al aan sensibilisering doet. Het verplicht meten en registreren van het geluidsniveau werd wel als flankerende maatregel ingevoerd. Het werd beschouwd een **logische** verplichting, want nodig voor de handhaving van de regelgeving (Respondent AN, 18.11.2015; Respondent AN, 14.10.2015).

Er werd ook gekozen om gratis oordopjes ter beschikking te stellen van het publiek wanneer het geluidsniveau hoger ligt dan 95 dB(A). Bij deze keuze werd de **kost voor de organisator** afgewogen ten opzichte van de noodzaak aan oordopjes in het kader van het voorkomen van gehoorschade (Vlaamse overheid, 2011). Aanvankelijk was het de bedoeling dat de organisatoren een vergoeding zouden kunnen aanvragen voor deze oordopjes. In de **IKW** ijverde een

coalitiepartner echter voor gratis oordopjes (Respondent AO, 07.01.2015).

### **-Subsidie**

Op IKW-overleg in december 2011 waarop ook vertegenwoordigers van de jeugdsector aanwezig waren werd door het kabinet aan de jeugdsector beloofd dat er enkele honderdduizenden euro's zouden worden vrijgemaakt om aan alle kleine organisatoren (zoals jeugdhuisen) subsidies aan te bieden voor de aankoop van geluidsmeters. Dit was een **vraag van de jeugdsector** (de Vlaamse Jeugdraad en Formaat). Op overleg met het kabinet begin 2012 bleek echter dat het kabinet afstapte van dit voornemen omwille van de hoge **kostprijs** ervan en omdat het kabinet de **subsidie niet enkel wilde beperken tot de jeugdhuisen** (Vlaamse Jeugdraad, 2012; Respondent AP, 08.05.2012; Respondent AN, 14.10.2015). Bovendien beschikte de minister van Leefmilieu, in tegenstelling tot de minister van Jeugd, niet over de bevoegdheid om de jeugdhuisen rechtstreeks te subsidiëren (Respondent AN, 15.03.2016). Ter compensatie werd wel een subsidie ingevoerd voor gemeente- en provinciebesturen<sup>13</sup>. Tot een maximum van 1000 euro kunnen gemeente- en provinciebesturen een subsidie aanvragen bij het departement LNE ter waarde van 40% van de aankoopprijs van geluidsmeters. Deze geluidsmeters - die bedoeld zijn voor meting en registratie - kunnen zij uitlenen aan lokale organisaties zoals jeugdhuisen (Vlaamse overheid, 10.08.2012).

---

<sup>13</sup> Deze subsidie werd ingevoerd via een ander BVR (Vlaamse overheid, 10.08.2012).



## **-Weging**

Een technisch aspect van de nieuwe regelgeving betrof de keuze tussen een A- en een C-weging. Wanneer het maximale toegestane geluidsniveau wordt uitgedrukt en beoordeeld op basis van de A-weging worden lage tonen afgezwakt. Bij de C-weging is dit niet het geval. Een overmatige blootstelling aan lage frequenties kan negatieve gevolgen hebben (bvb. klaplong). Bij een C-weging zouden deze schadelijke effecten mee in rekening kunnen worden gebracht. Omdat er **weinig onderzoek en buitenlandse voorbeelden** bestaan over het meten of normeren van geluidsniveaus aan de hand van een C-meting, werd in de regelgeving geopteerd om toch de meer gebruikelijke A-meting te gebruiken (Vlaamse overheid, 2011; Respondent AN, 18.11.2014).

### **> 4.2.3. Beslissingscriteria**

Hieronder worden de criteria besproken op basis waarvan voor beleidsalternatieven gekozen werd. De volgende criteria komen naar voren uit de analyse:

**-Tegemoetkoming aan de vooropgestelde doelstellingen:** De doelstelling van het kabinet om gehoorschade te verminderen lag aan de basis van het regelgevend initiatief. Het kabinet was ook sterk voorstander van normering in plaats van een meer vrijwillige MBO. De verplichting om oordopjes uit te delen boven de 95 dB(A) is ook ingegeven door de doelstelling om gehoorschade te beperken

(Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015).

**-Haalbaarheid van de uitvoering:** Verschillende opties werden afgewezen omdat ze een extra administratieve last zouden betekenen voor de overheid, zoals de opname van de geluidsnormen in een MBO of in het preventiedecreet (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015).

In mindere mate hadden ook volgende criteria een invloed op de gekozen beleidsalternatieven:

**-Draagvlak bij belangenorganisaties:** De keuze voor opname van verplichte geluidsnormen in de regelgeving in plaats van in een MBO was deels ingegeven door een vraag van een deel van de muzieksector. De toetsingswaarden werden aangepast op vraag van de jeugdsector. De jeugdsector was ook vragende partij voor de subsidie aan steden en gemeenten die aangewend kan worden door jeugthuizen om de nodige aanpassingen voor de regelgeving door te voeren (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AP, 08.05.2015).

**-Onderzoeksresultaten:** Op basis van de onderzoeksresultaten van het akoestisch onderzoek bij vijf jeugthuizen concludeerde het kabinet dat de geluidsnormen niet te streng waren en dus konden worden opgelegd aan jeugthuizen. Merk op dat de jeugdsector zelf het hier niet helemaal mee eens was (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AP, 08.05.2015).

**-Supranationaal kader:** Een belangrijke oorzaak van gehoorschade vormen MP3-spelers. Deze vallen onder de Europese regelgeving. Bijgevolg kon de Vlaamse regering hieromtrent geen maatregelen nemen (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AQ, 18.05.2015).

**-Kostprijs:** Een verplichte rustige ruimte in inrichtingen werd niet opgenomen als flankerende maatregel omdat dit voor de organisatoren teveel zou kosten. Ook werden gratis oordopjes onder de 95 dB(A) niet verplicht gesteld om de kosten voor de organisator beperkt te houden (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015). Eén van de redenen om de subsidie aan de jeugdhuizen voor de aankoop van geluidsmeters niet in te voeren was - naast het feit dat het kabinet opteerde voor een bredere subsidie die niet enkel de jeugdhuizen ten goede zou komen - de hoge kost ervan (Respondent AP, 08.05.2015; Respondent AN, 14.10.2015).

**-Draagvlak binnen de regering:** Bepaalde regeringspartners waren vragende partij om de verplichte oordopjes gratis te maken. Ook was een coalitiepartner vragende partij om een subsidie voor steden en gemeenten in te stellen die de financiële kostprijs van de implementatie van de regelgeving voor de jeugdhuizen kan compenseren (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015).

Adviezen van de Raad van State of Inspectie van Financiën, eenvormigheid en de economische context werden niet vermeld als bepalend voor belangrijke keuzes tussen

beleidsalternatieven die gemaakt werden in het beleidsvoorbereidende proces.

#### > 4.3. Informatie met betrekking tot beleidsinstrumenten

Tijdens de voorbereiding en uitwerking van een beleidsinitiatief kan over verschillende aspecten van de beleidsinstrumentenkeuze gereflecteerd en informatie verzameld worden. Het betreft: de implementatie van het beleid, de kenmerken van de doelgroep, informatie en kennisvoorziening, beleidsdoelstellingen, de rol van de overheid en de kenmerken van de beleidsinstrumenten. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de aspecten die tijdens de totstandkoming van de regelgeving met betrekking tot de geluidsnormen aan bod kwam.

Tabel 9.1 - Implementatie

Implementatie	
budget	
invoeringstermijn en fasen (technische details)	
implementatie en toetredingsvoorwaarden (technische details)	
communicatie	
controle en monitoring	
databaseer	

De nieuwe regelgeving zou geen financiële impact hebben op de werking van de Vlaamse administratie. Het nodige bijkomende **budget** voor de interne werking van de Vlaamse administratie werd bijgevolg niet op voorhand ingeschat. Echter, er werd wel een subsidie voorzien voor de handhaving (subsidie sonometers) op het lokale niveau. Op basis van enquêtes bij de gemeentes was het departement LNE op de hoogte van de mate waarin bepaalde nodige meetinstrumenten aanwezig waren in gemeenten en kon worden ingeschat hoeveel subsidies zouden worden aangevraagd (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015).

Wat betreft **invoeringstermijn en fasen** werd in het besluit opgenomen dat de regelgeving in werking zou treden vanaf 1 januari 2013. Uitbaters van inrichtingen waarvan de exploitatie reeds vergund was moesten echter voor 1 september 2012 per aangetekende brief aan de vergunningverlenende overheid meedelen of de muziekactiviteiten die er zullen plaatsvinden tot klasse 2 of klasse 3 behoren (Vlaamse overheid, 29.03.2012).

Inzake **implementatie en toetredingsvoorwaarden** werd in de regelgeving opgenomen op welke manier en via welke apparatuur het geluid moet worden gemeten, alsook welke flankerende maatregelen er al dan niet verplicht moeten worden genomen door de organisator. Op de Vlaamse administratie heeft de nieuwe regelgeving geen invloed. De handhaving gebeurt namelijk op lokaal niveau (Vlaamse overheid, 2011).

Wat betreft **communicatie** werd reeds in 2011 een persconferentie georganiseerd om een eerste voorstel van het besluit voor te stellen. Na de goedkeuring van het besluit werden ook in alle provincies infosessies georganiseerd om lokale besturen, organisatoren, de muzieksector en andere belanghebbenden te informeren over de nieuwe regelgeving. Bovendien werd er een brochure gemaakt om de nieuwe regelgeving te duiden en is er een sensibiliseringscampagne opgezet: *“Help ze niet naar de tuut!”* Inzake **controle en monitoring** werden de lokale besturen bevoegd voor handhaving. Zij kunnen subsidies aanvragen voor de aankoop van de nodige apparatuur voor de toepassing van het besluit. In de regelgeving werden ook toetsingsnormen opgenomen (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015; Respondent AQ, 18.05.2015). Over **databaseer** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 9.2 - Doelgroepkenmerken

doelgroepkenmerken	
haalbaarheid-weerstand	
toegang en bereik	
kost (winst-verlies)	
afhankelijkheid van het instrument	
rechtszekerheid	

Met een aantal doelgroepkenmerken werd rekening gehouden bij de totstandkoming van dit besluit. Zo werd bij de bepaling van de geluidsnormen niet enkel rekening gehouden met de impact op de gehoorschade, maar ook met de muziekbeleving. Op die manier werd **weerstand** door de muziek- en

jeugdsector in rekening gebracht. Bij de bepaling van flankerende maatregelen speelde ook de haalbaarheid een rol. Zo werden rustige ruimtes ('chill-out rooms') niet verplicht omdat dit een te zware financiële kost zou betekenen voor veel inrichtingen. **Toegang en bereik** speelde een rol in het totstandkomingsproces in die zin dat bepaalde inrichtingen (bvb. cinemazalen) niet onder het toepassingsgebied van de regelgeving vallen. Aan de gemeenten werd in de regelgeving de mogelijkheid geboden om subsidies aan te vragen voor de aankoop van geluidsmeters. Op die manier werd ook de **kost** van de nieuwe regelgeving voor de doelgroep meegenomen in het totstandkomingsproces (Respondent AN, 18.11.2014; Respondent AO, 07.01.2015; Respondent AQ, 18.05.2015). De **afhankelijkheid van het instrument** en **rechtszekerheid** waren voor zover bekend geen bepalende factoren in het totstandkomingsproces van het besluit.

Tabel 9.3 - Informatie en kennisvoorziening

<b>informatie en kennisvoorziening</b>	
buitenlandse voorbeelden	
eigen ervaringen (eigen land, eigen beleidsdomein)	
beschikbare data en onderzoeksgegevens over het topic	
beschikbare ex post evaluaties	

**Buitenlandse voorbeelden** hadden een invloed op de totstandkoming van het besluit. De keuze om geluidsnormen te maken zou deels zijn ingegeven door de aanwezigheid van geluidsnormen in andere landen (Respondent AP, 08.05.2015). De bovennorm van 100 dB(A) is gekozen op basis van vergelijking met normen en richtlijnen in het buitenland (Vlaamse overheid, 2011). Ook de bepaling van de flankerende maatregelen en andere aspecten van de regelgeving (bvb. de meetplaats, het getrapte systeem) werd geïnspireerd door buitenlandse voorbeelden (Respondent AN, 18.11.2014; Vlaamse overheid, 2011).

In het kader van de totstandkoming van het besluit werd ook gebruik gemaakt van **onderzoeksgegevens**. Een enquête en een akoestisch onderzoek in jeugdhuizen moest uitmaken of de uitvoering van de regelgeving haalbaar en betaalbaar was in praktijk. Het totstandkomingsproces van het besluit ving aan met een rondetafelconferentie met vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, belangenorganisaties en experts waarin gevraagd werd naar hun verwachtingen en voorkeuren, maar er vond geen formele **ex post evaluatie** van het vorige beleid plaats (Respondent AN, 18.11.2014; Vlaamse overheid, 2011). Over **eigen ervaringen** als input voor de nieuwe regelgeving wordt niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.



Tabel 9.4 - Governance en coördinatie

<b>governance en coördinatie</b>	
relatie met andere instrumenten	
relatie met andere beleidssectoren	
relatie met andere beleidsniveaus	
beleidsruimte gelaten door Europa	

Wat betreft andere **beleidsdomeinen** is het beleidsdomein WVG betrokken geweest. Aan het begin van het totstandkomingsproces van het besluit was het nog niet duidelijk of de nieuwe regelgeving zou worden opgenomen in VLAREM (beleidsveld leefmilieu) of in het decreet van 21 november 2003 betreffende het preventieve gezondheidsbeleid (beleidsveld volksgezondheid). Dit laatste zou betekend hebben dat het Agentschap Zorg en Gezondheid uit het beleidsdomein WVG belast zou worden met de handhaving van de nieuwe regelgeving. De rondetafelconferentie werd georganiseerd via een samenwerking tussen de beleidsdomeinen WVG en LNE. Toen duidelijk werd dat de nieuwe regelgeving zou worden opgenomen in VLAREM, verminderde de betrokkenheid van het beleidsdomein WVG. Het werd enkel nog betrokken via informatieverstrekking over het totstandkomingsproces. Vertegenwoordigers uit het beleidsdomein Onderwijs en Vorming waren ook aanwezig op de rondetafelconferentie. Zij zouden echter weinig verdere interesse hebben gehad in de regelgeving en werden daarna niet meer intensief betrokken

(Respondent AN, 18.11.2014). In een latere fase van het totstandkomingsproces heeft de minister van Jeugd op vraag van de Vlaamse Jeugdraad ook overleg gepleegd met de minister van leefmilieu. De bedoeling van dit overleg was om te bemiddelen over een aantal knelpunten (Respondent AP, 08.05.2015).

**Europese regelgeving of normen** hadden geen sterke invloed op de inhoud van het besluit (Respondent AP, 08.05.2015). Het is wel zo dat bepaalde aspecten van gehoorschade - bijvoorbeeld gehoorschade veroorzaakt via MP3-spelers - onder de Europese bevoegdheid vallen in plaats van onder de Vlaamse. Bijgevolg kon de Vlaamse regering in deze geen maatregelen treffen (Respondent AN, 18.11.2014). Wat betreft **andere beleidsniveaus** moet worden opgemerkt dat lokale overheden belast werden met de handhaving van de regelgeving. Vertegenwoordigers van lokale overheden waren bijgevolg ook betrokken bij de totstandkoming van het besluit (Vlaamse overheid, 2011). Over de relatie met **andere beleidsinstrumenten** werd niets vermeld in de interviews met de betrokkenen.

Tabel 9.5 - Beleidsdoelstellingen

beleidsdoelstellingen	
effectiviteit van instrument	
succesfactoren voor bereiken van beleidsdoelen	

De **effectiviteit** van het instrument was een belangrijke reden om te kiezen voor verplichte normering in plaats van voor de minder afdwingbare MBO (Respondent AN, 18.11.2014). De **succesfactoren** voor het bereiken van de beleidsdoelen werden voor zover bekend niet in kaart gebracht.

Tabel 9.6 - Rol van de overheid

rol van de overheid	
maatschappelijke vraag of noden	
kosten, risico's en baten voor de overheid	
staatssteun vermijden	
marktfalen corrigeren	
directe of indirecte tussenkomst naar doelgroep	

De **vraag** naar een Vlaamse normering kwam deels uit de muzieksector. Zij wilden komaf maken met het bestaan van verschillende reglementeringen in verschillende gemeenten (Respondent AO, 07.01.2015). De subsidie aan lokale besturen heeft de bedoeling om tegemoet te komen aan de **kosten** die zij moeten dragen voor de invoering van de regelgeving (Respondent AP, 08.05.2015). Over het vermijden van **staatssteun**, het corrigeren van **marktfalen** en de keuze tussen een **directe** en een **indirecte tussenkomst** naar de doelgroep werd niets vermeld.

Tabel 9.7 - Kenmerken van instrumenten

kenmerken instrumenten	van
flexibiliteit	
vernieuwend karakter	
instrumentenmix via ondersteunende instrumenten	
toegankelijkheid	
dwang en vrijblijvendheid	

Bij de totstandkoming van de regelgeving was het steeds de bedoeling te streven naar een **instrumentenmix** van geluidsnormen met flankerende maatregelen. Bovendien werd de uiteindelijke regelgeving bekend gemaakt via een sensibiliseringscampagne over gehoorschade als ondersteunend instrument. Ter ondersteuning werd ook een subsidie aan jeugdhuizen voor de aankoop van geluidsmeters overwogen. **Dwang en vrijblijvendheid** speelde ook een rol bij de totstandkoming van de regelgeving. In een vroege fase van de totstandkoming werd overwogen om in plaats van dwingende regelgeving te opteren voor een meer vrijblijvende MBO (Vlaamse overheid, 2011). Over **flexibiliteit**, het **vernieuwend karakter** en de **toegankelijkheid** van de regelgeving werd voor zover bekend niet gereflecteerd bij de totstandkoming.

## 5. Moeilijkheden en beperkingen

Hierboven werd voor alle cases uit het beleidsdomein LNE besproken op basis van welke criteria gekozen werd voor bepaalde beleidsinstrumenten en -alternatieven en hoe de totstandkoming of ex ante beleidsevaluatie van deze beleidsinitiatieven verliep. In alle cases werd door de geïnterviewden ook gewezen op moeilijkheden en beperkingen die zich voordeden tijdens deze ex ante beleidsevaluaties. Deze hadden tot gevolg dat de beleidsvoorbereiding niet optimaal kon verlopen. Hieronder bespreken we de moeilijkheden en beperkingen die door de respondenten uit het beleidsdomein LNE werden ervaren<sup>14</sup>.

In het beleidsdomein LNE werd niet vaak naar **tijdsdruk** verwezen door de geïnterviewden als een moeilijkheid bij het totstandkomingsproces. De meeste respondenten gaven aan dat er uiteindelijk voldoende tijd voorhanden was om weloverwogen beleidskeuzes te kunnen maken. Desondanks werd door bepaalde respondenten wel gewezen op de aanwezigheid van onvoorspelbare vertragingen en op de formele procedures aan het eind van het totstandkomingsproces als factoren die de totstandkoming van de regelgeving kunnen vertragen. In één case stelde een geïnterviewde uit de administratie dat het belang en de hoogdringendheid die het kabinet aan de regelgeving toekent een invloed heeft op de tijdsdruk die wordt ervaren (zie

---

<sup>14</sup> We bespreken de moeilijkheden en beperkingen niet voor elke case afzonderlijk. Enerzijds omdat deze informatie niet steeds betrekking heeft op één specifieke case, maar ook op andere cases waar de respondenten bij betrokken waren in het verleden, en anderzijds om de anonimiteit van de geïnterviewden te vrijwaren.

onderstaand eerste citaat). Een vertegenwoordiger van een belangenorganisatie uit een andere case merkte op dat wanneer op het laatst minder vluchtig beslissingen zouden zijn genomen, er mogelijks een kwalitatief betere regelgeving tot stand zou zijn gekomen (zie onderstaand tweede citaat).

*“[...] vanuit politieke hoek, het kabinet, was er ook niet echt een hoogdringendheid omdat zij ook andere prioriteiten hadden: Europese verplichtingen of besluiten die dat nog dringender waren. Dat brengt met zich mee dat dat voor ons ook niet zo heel dringend was, want in principe zou dat inderdaad sneller kunnen.”*

*“Ik denk, hadden we meer tijd gehad, dat er andere beslissingen waren genomen, ook door het kabinet. Dat denk ik wel.”*

Wat betreft de beschikbaarheid van **gegevens** werd door de respondenten niet aangegeven dat er zich een groot probleem stelde. Er werd in het beleidsdomein LNE opvallend vaak verwezen naar gegevens verkregen via enquêtes uitgevoerd door de Vlaamse administratie, maar ook naar bij de overheid geregistreerde gegevens en gegevens aangereikt door belangenorganisaties. Eén respondent gaf wel aan dat specifieke complexere gegevens moeilijker te vinden zijn (zie onderstaand citaat).

*“Ik denk dat voor de meeste gegevens [...] we dus inderdaad voldoende onderzoek hadden. De socio-economische effecten die zouden [...] we eigenlijk beter hadden moeten kunnen onderzoeken. [...] ’t Is heel moeilijk om te weten hoe groot het autobezit is binnen een*

*bepaalde inkomensgrens, gezinnen met een bepaald inkomen. [...] Dus het is eigenlijk een beetje het probleem van data die eigenlijk niet voldoende beschikbaar [zijn] om dat onderzoek te kunnen uitvoeren.”*

Vaak worden deze verzamelde gegevens gebruikt om op voorhand de **impact van het geplande beleid op de doelgroep** in te schatten. Merk ook hier op dat de stakeholdersanalyse uit de RIA vaak een post-hoc analyse is die wordt gemaakt nadat de effectieve beleidsinstrumentenkeuze reeds heeft plaatsgevonden. De inschatting van de impact op de doelgroep had voornamelijk betrekking op de bijkomende administratieve of financiële last ten gevolge van de nieuwe regelgeving. Soms werd deze impact kwantitatief onderzocht (in termen van bijkomende financiële kost of arbeidstijd). Andere respondenten geven aan dat in het totstandkomingsproces wel rekening werd gehouden met deze impact, maar dat ze niet werd gekwantificeerd (zie onderstaand eerste citaat). In de case van de geluidsnormen in inrichtingen werd op vraag van de jeugdsector een onderzoek over de impact op jeugdhuizen uitbesteed aan externen. Tijds- en budgettekorten zouden maken dat de impact op de doelgroep soms niet grondig onderzocht wordt (zie onderstaand tweede citaat).

Op de vraag of de administratieve impact op de overheid en de burger werd onderzocht:  
*“Niet echt onderbouwd met cijfermateriaal. [...] Dat is meer op basis van een globaal aanvoelen [...]. Maar we hebben dat niet cijfermatig onderzocht eigenlijk.”*

*“Ik merk dat er nu nog heel wat kinderziektes zitten gewoon omdat de nieuwe regelgeving - en da 's eigenlijk een puntje dat ik heel sterk aan u zou willen doorgeven - dat die nieuwe regelgeving te weinig aan de praktijk getoetst is. [...] Wij hebben dat al veel voorgelegd [aan de Vlaamse beleidsvoorbereidende administratie] en zij zeggen: ‘Geen tijd en geen geld daarvoor.’”*

In het totstandkomingsproces werd vaak geprobeerd om de **financiële impact** van nieuwe beleidsinitiatieven op voorhand in te schatten. De berekening van de financiële impact had voornamelijk betrekking op de kost van de nieuwe regelgeving voor zowel de Vlaamse als lokale overheden (voor zover deze betrokken zijn bij de uitvoering of handhaving van de regelgeving). In een aantal gevallen werd ook de financiële impact voor de doelgroep (burgers of organisaties) berekend. Op basis daarvan konden ook optimale subsidiebedragen worden berekend. In twee cases werden externen ingeschakeld om de financiële impact van het beleidsinitiatief te berekenen. Merk op dat een cijfermatige inschatting van de financiële kost niet werd aangewend om verschillende beleidsalternatieven- of instrumenten tegenover elkaar af te wegen. Inschattingen van de financiële impact hadden betrekking op de reeds gekozen beleidsinstrumenten (zie onderstaand citaat).

*“Men heeft meer gekeken van wat dat we willen doen, en dan heeft men gekeken: wat is daar nu de budgettaire kostprijs van?”*

**De impact op de bredere maatschappij of op langere termijn** werd in drie van de vier cases wel degelijk onderzocht in het



beleidsdomein LNE. Hierin verschilt het opvallend van de onderzochte cases uit de andere beleidsdomeinen. Echter, in de case over de riviervisserij werd een voorstel van het Instituut voor Natuur en Bos (INBO) naar onderzoek over de bredere ecologische impact afgewezen omdat hier geen budget voor kon worden vrijgemaakt (zie onderstaand eerste citaat). Verschillende toekomstscenario's voor verschillende beleidsopties werden echter wel nagegaan in drie cases. In het besluit met betrekking tot de riviervisserij werd binnen de beleidsvoorbereidende administratie een inschatting gemaakt van de impact op het roofvisbestand in geval er wel of geen meeneembepanking of minimummaat voor roofvis werd ingesteld. In de case van de lage emissiezones werden door een extern studiebureau de effecten van een aantal beleidsopties op het wagenpark en de lokale luchtkwaliteit onderzocht (zie onderstaand tweede citaat). In de case over de energieprestaties voor gebouwen werd door de administratie nagegaan welke toekomstige impact de E-peilen zullen hebben op de CO<sup>2</sup>-emissies:

*“Nee, ze [INBO] stelden [...] voor om een aantal analyses uit te voeren. Maar ja, dat zou dan verder gaan dan een gewone adviesvraag [...]. Waarvoor zij eigenlijk dan budget nodig hadden om dat terdege uit te werken. En ja, dat was niet echt de bedoeling dat we daarvoor budget gingen geven.”*

*“Dus wij weten op basis van de inschrijvingen nu hoeveel dieselwagens dat er zijn en welke euronormen [daarvoor gelden]. [...] Dus dat is wat het studiebureau gedaan heeft. Die hebben dan eigenlijk een soort extrapolatie of een soort prognose gedaan naar het*

*toekomstjaar: hoe zal die samenstelling [...] ongeveer zijn? En dan gaan kijken van: 'Ja, als die lage emissiezone wordt ingevoerd, hoe ga je het wagenpark veranderen? En wat voor effect gaat dat dan hebben op je emissies en zo op uw luchtkwaliteit?' Dus da 's eigenlijk allemaal veel modellering."*

In de cases uit het beleidsdomein LNE werden de **belangenorganisaties** voornamelijk betrokken bij de inhoudelijke principes en de inhoudelijke uitwerking van de beleidsinitiatieven. Voor de praktische uitwerking lag ook hier het zwaartepunt vooral bij de administratie, hoewel in de case van de lage emissiezones de stad Antwerpen als belanghebbende ook sterk betrokken werd bij de praktische uitwerking van het besluit. Zij waren dan ook de eersten die de nieuwe LEZ-regelgeving lokaal zouden implementeren. De betrokkenheid van de belangenorganisaties gebeurde voornamelijk op basis van overleg en aftoetsing. De betrokkenheid van belangenorganisaties varieerde van een eenmalige aftoetsing of adviesvraag tot een relatief frequente aftoetsing enkele keren per maand. In verschillende cases werd er bovendien op gewezen dat het advies dat door de adviesraden werd verleend in de latere fasen van het totstandkomingsproces vaak slechts een minimale invloed had. Het zwaartepunt van de inhoudelijke uitwerking van de regelgeving was vaak al gepasseerd op het moment dat dit advies werd verleend.

De voornaamste nadelen die de betrokkenheid van belangenorganisaties volgens de geïnterviewden had, zijn dat de betrokkenheid van belangenorganisaties het totstandkomingsproces bemoeilijkte en tijdsintensiever maakte en dat belangenorganisaties de regelgeving soms

wensten aan te passen in functie van hun eigenbelang. Enkele respondenten wezen er ook op dat de betrokkenheid van belangenorganisaties leidt tot complexe en suboptimale regelgeving en dat belangenorganisaties zich soms oncoöperatief opstellen. De voornaamste voordelen van hun betrokkenheid zijn volgens de respondenten de creatie van draagvlak en het verkrijgen van inzicht in de praktijk. Eén geïnterviewde wees er ook nog op dat de betrokkenheid van belangenorganisaties vaak aanleiding geeft tot appreciatie en positieve feedback (zie onderstaand eerste citaat). Opvallend was ook dat respondenten uit drie verschillende cases er op wezen dat de betrokkenheid en invloed van belangenorganisaties in het totstandkomingsproces toeneemt (zie onderstaand tweede citaat). We merken dat in de case van de geluidsnormen de minister van leefmilieu sterk ijverde voor een betrokkenheid van alle belanghebbenden, ook van degenen die niet door een bepaalde federatie of organisatie vertegenwoordigd werden (bvb. discotheken).

*“Het grote voordeel is vind ik dat ge ook heel veel mensen leert kennen en dat ge ook heel veel visies hoort en dat wordt ook wel geapprecieerd denk ik. [...] Ge kunt misschien denken van: ‘Alles wat er zo in de pers [...] [verschijnt], da ’s toch weer veel kritiek [...]’. Maar als ge dan gewoon intern hoort met de mensen waar dat ge dan mee bezig zijt, krijgt ge wel de feedback van: ‘We verschieten er van dat ge als overheid zoveel weet en dat ge zo die moeite doet [...]’ Dus [...] dat brengt wel op vind ik.”*

*“Ik denk toch vooral de laatste jaren dat er toch wel meer een tendens is [...] dat er ook meer en meer geluisterd wordt naar de*

*betrokken federaties en zo. Daar waar het vroeger misschien de politieke wil was om iets door te voeren en [...] ze hielden daar geen rekening mee. En daar moet ik eerlijk zeggen toch dat we voelen [...] dat er toch meer en meer aandacht aan besteed wordt aan argumenten die naar voren gedragen worden. Dus ik denk dat we op dat gebied toch in de positieve zin aan het evolueren zijn.”*

De betrokkenheid van andere **beleidsdomeinen** verschilde nogal sterk per case. In één case werd niet met andere beleidsdomeinen afgetoetst. Volgens een geïnterviewde over deze case viel de regelgeving volledig onder de bevoegdheid van het beleidsdomein LNE. In drie andere cases was er sprake van een beperkte aftoetsing met andere beleidsdomeinen zowel tussen administraties als tussen kabinetten. In de case over de geluidsnormen was er sprake van een hechtere samenwerking met het beleidsdomein WVG in de vroege fase van de totstandkoming van de regelgeving. Op dit moment was nog niet duidelijk onder welk beleidsdomein de nieuwe regelgeving zou vallen. Door de geïnterviewden wordt vaak gewezen op de aanwezigheid van goede connecties met het andere beleidsdomein als oorzaak van samenwerking. In één case zou de minister uit het andere beleidsdomein zelf gevraagd hebben om betrokken te worden (zie onderstaand eerste citaat). In een andere case werd vermeld dat desinteresse in het beleidsinitiatief een oorzaak is van beperkte betrokkenheid (zie onderstaand tweede citaat).

*“Daar is actief mee overlegd omdat eigenlijk bij de vorige besluitwijziging in 2011 die vraag gekomen was van de minister van Welzijn, van: ‘De volgende keer wil ik wel in een*

*vroegere fase betrokken worden.’ Het beleidsveld Wonen is een beetje betrokken. En een eenvoudige reden is dat minister Vandenbossche niet alleen minister van energie was, maar ook minister van Wonen.”*

*“Gewoon omdat er van hen [ander beleidsdomein] uit ook geen interesse was om dat echt zo intensief mee op te volgen. Da ’s gewoon op de momenten dat er iets kon gecommuniceerd worden werd dat mee naar hen gecommuniceerd.”*

Wat betreft het gebruik van **ex post evaluaties** moet worden opgemerkt dat twee van de vier onderzochte beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein LNE gebaseerd zijn op een redelijk intensieve formele ex post evaluatie: de LEZ en de nieuwe EPB-eisen. Voor de totstandkoming van de LEZ-regelgeving maakte het departement LNE een verkennende nota op waarbij gekeken werd naar buitenlandse voorbeelden van LEZ en hoe deze in Vlaanderen best zouden worden geïmplementeerd. Er werd ook een externe studie uitgevoerd waarin werd onderzocht welke verschillende beleidsinstrumenten allemaal kunnen worden ingezet om de lokale luchtkwaliteit te verbeteren. Hieruit kwam de LEZ naar voren als één van de meest geschikte beleidsinstrumenten. Vervolgens gebeurde er een haalbaarheidsstudie naar hoe dit in praktijk best kan worden geïmplementeerd. Wat betreft de EPB-regelgeving gebeurt er elke twee jaar een evaluatie om na te gaan of de bestaande regelgeving nog voldoende kostenoptimaal is en op welke manier de administratieve last kan worden verminderd. Aan de besluiten met betrekking tot de riviervisserij en met betrekking tot de geluidsnormen ging geen formele ex post evaluatie vooraf. Er werd wel

aangevangen met overleg met belangenorganisaties waarin de knelpunten in de bestaande situatie werden verkend.

Voor de vier de cases werd ook een ex post beleidsevaluatie van de nieuwe regelgeving gepland. Voor de regelgeving met betrekking tot de EPB-eisen gebeurt dit zoals vermeld systematisch elke twee jaar, zoals decretaal is geregeld. Voor de besluiten met betrekking tot de geluidsnormen en met betrekking tot de riviervisserij zijn bij wijze van ex post evaluatie enquêtes gepland, respectievelijk uitgevoerd door externen en door de administratie zelf. Deze hebben voornamelijk tot doel bij de doelgroep na te gaan of de implementatie van de regelgeving goed verloopt en of bepaalde alternatieve beleidsopties het overwegen waard zijn. Ook voor de LEZ is een evaluatie gepland. Deze heeft tot doel na te gaan of de regelgeving effectief is en op welke manier de normen voor toelating tot een LEZ kunnen worden aangepast.

Het **supranationale kader** werd niet als een moeilijkheid of een beperking ervaren bij de totstandkoming van de onderzochte cases uit het beleidsdomein LNE. Europese regelgeving blijkt vooral een aanleiding van regelgeving te zijn in het beleidsdomein LNE.

In de case rond de EPB-eisen was in een Europese richtlijn opgenomen dat de BEN-norm voor overheidsgebouwen moest bereikt worden in 2019 en voor andere gebouwen in 2021, alsook dat er EPB-eisen voor ingrijpende energetische renovaties moesten worden opgenomen. Over de bepaling van het pad hiernaartoe en de bepaling van de EPB-eisen had het Vlaamse niveau wel veel beleidsruimte. De regelgeving rond de LEZ kwam er ook op aandringen van de Europese Commissie

die België bestraft voor zijn te hoge concentraties aan fijn stof. In de case rond riviervisserij is er wel sprake van een Europees kader over de bescherming van vissoorten en een Benelux-kader over de vrije vismigratie waar rekening mee moest worden gehouden. Deze regelgevende kaders hadden echter geen invloed op de totstandkoming of inhoud van het besluit. Het besluit omtrent de geluidsnormen ondervond evenmin hinder van supranationale beperkingen. Niettemin kon een belangrijk aspect van gehoorschade - met name gehoorschade veroorzaakt door MP3-spelers - niet mee in de regelgeving worden opgenomen vermits dit een Europese bevoegdheid betreft.

Eén geïnterviewde respondent verwees ook nog naar een andere case uit het beleidsdomein waar Europese staatssteunregels een beperkende invloed hadden op de beleidskeuzes die konden worden gemaakt. Echter, in de vier cases die in dit rapport aan bod kwamen hadden Europese staatssteunregels geen invloed op de beleidsinstrumentenkeuze.

De **reguleringsimpactanalyse (RIA)** moest volgens de geïnterviewden uit het beleidsdomein LNE worden opgevat als een post-hoc rapportering van het totstandkomingstraject dat gelopen is. Sommige respondenten zegden dat de RIA een mooi overzicht geeft van de overwogen opties, anderen vermeldden dat de RIA geen correcte weergave biedt. Sommigen stelden dat de RIA een administratieve last is. Er was ook een respondent die stelde dat de RIA wel degelijk een richtinggevende invloed had op het totstandkomingsproces en hielp om de kwaliteit en de volledigheid van het totstandkomingsproces van de regelgeving te verbeteren (zie onderstaand citaat). De RIA zou nuttiger zijn in situaties

waarbij nog niet op voorhand vaststaat welke beleidsoptie gekozen zal worden:

*“Wij begonnen echt van een wit blad, [...] in die zin hebben wij ons echt wel aan de structuur van de RIA gehouden. Hebben wij eerst gedacht: ‘Welke instrumenten en dergelijke? Wat zijn onze criteria op basis waarvan dat wij gaan selecteren wat dat een goeie regelgeving [is]?’ ‘Moeten wij een regelgeving hebben?’, dat was in eerste instantie de vraag, ‘of mag dat ook iets in een overeenkomst zijn?’ [Daarvoor] was dat wel een instrument dat wij nuttig hebben kunnen gebruiken om het verloop van zo’n proces te kunnen structureren. Natuurlijk voor bepaalde andere dingen [ligt dat anders]. Als men bijvoorbeeld een omzetting van een Europese richtlijn of dergelijke inzake water [...] [moet uitvoeren]. Bijvoorbeeld voor de pesticiden, dat dossier heb ik ook opgevolgd. Daar was het eigenlijk dat wij zo strikt gehouden waren aan hetgeen dat in de Europese richtlijn stond, dat wij ook wel een RIA moesten opmaken, maar dat vond ik daar dan veel minder nuttig omdat ik zoiets had van: eigenlijk hebben wij zelf niet zoveel beoordelingsmarge in de keuze van het instrument [...]”*

Enkele respondenten gaven hun visie op de manier waarop de ex ante beleidsevaluatie voor de keuze van beleidsinstrumenten volgens hen kan verbeterd worden. Er werd vooral op gewezen dat het bestaande meer in vraag zou moeten worden gesteld. Nu zou in het totstandkomingsproces vaak vertrokken worden vanuit een evaluatie van een bepaald



aspect van de regelgeving of vanuit een voornemen van een minister om een specifiek beleidsinstrument te implementeren. Volgens enkele geïnterviewden zou beter aangevangen worden met een bepaalde doelstelling of visie over wat met de regelgeving bereikt zou moeten worden en met een volledige en omvattende evaluatie van de bestaande regelgeving. Op die manier wordt een grondigere en meer volledige overweging van alle beleidsinstrumenten en -alternatieven mogelijk gemaakt. Eén specifieke respondent zag een mogelijke oplossing in het toepassen van de RIA in een vroegere fase van het totstandkomingsproces. Europese doelstellingen en richtlijnen die de vrijheid geven aan lidstaten om de regelgeving zelf in te vullen zouden een dergelijk totstandkomingsproces soms ook mogelijk maken. Het totstandkomingsproces van de regelgeving omtrent de lage emissiezones lijkt hier een illustratie van te zijn.

Voorts merkten respondenten ook nog op dat de belangenorganisaties best in een vroegere fase van de totstandkoming betrokken worden. Op die manier kan het totstandkomingsproces vlotter verlopen en moeten initieel gekozen beleidsopties achteraf niet weer verworpen worden omwille van een gebrek aan draagvlak of praktische haalbaarheid. We merken ook in de onderzochte cases dat de formele adviezen door adviesraden vaak nauwelijks nog een invloed hebben op de inhoud van nieuwe regelgeving, terwijl overleg en spontane adviezen van belangenorganisaties in de vroegere fase van het totstandkomingsproces wel degelijk tot uiting komen in de gekozen beleidsopties. Een respondent merkte ook nog op dat aan de belangenorganisaties moet worden duidelijk gemaakt welke aspecten van de nieuwe regelgeving open staan voor discussie en onderhandeling en welke niet. Op die manier zou veel frustratie bij de betrokken

belangenorganisaties kunnen worden vermeden. Ten slotte werd nog door een respondent opgemerkt dat het formele aspect van de totstandkomingsprocedure lastig en tijdsintensief is. In de mate van het mogelijke zouden deze procedures moeten kunnen worden gereduceerd of ingekort.

## 6. Conclusie beleidsdomein LNE

In het rapport wordt op basis van een kwalitatieve analyse op vier beleidsinitiatieven uit het beleidsdomein LNE nagegaan hoe bij de totstandkoming van nieuwe beleidsinitiatieven verschillende beleidsalternatieven en -instrumenten worden afgewogen en op basis van welke criteria specifieke beleidsalternatieven- en instrumenten worden gekozen.

Inzake de criteria op basis waarvan beleidsinstrumenten en -alternatieven gekozen worden, valt het op dat er nogal wat variatie zit in de criteria die in de verschillende cases van belang waren. In de meeste cases speelden de tegemoetkoming aan de beleidsdoelstellingen (van het kabinet), draagvlak bij belangenorganisaties en de haalbaarheid van de uitvoering een belangrijke rol. In sommige cases vormden ook onderzoeksresultaten en tegemoetkoming aan supranationale doelstellingen bepalende criteria. Onderzoeksresultaten waren in het beleidsdomein LNE opvallend meer bepalend als criterium dan in de andere beleidsdomeinen. De techniciteit van bepaalde onderwerpen (bv. het inschatten van de impact van bepaalde E-peilen, geluidsnormen of uitstootnormen) zou dit kunnen verklaren. Daarnaast werd redelijk frequent verwezen naar de kostprijs

en het draagvlak binnen de regering als bepalende criteria. Deze criteria wogen meestal slechts door bij de keuze van enkele beperkte specifieke aspecten van de regelgeving.

In het beleidsdomein LNE merken we eveneens dat tijdens ex ante beleidsevaluatie gewoonlijk zeer veel aspecten in beschouwing werden genomen. Het gaat hier zowel om aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleidsinstrument, de doelgroep, informatie en kennis, governance en coördinatie, de beleidsdoelen, de rol van de overheid en de algemene kenmerken van de beleidsinstrumenten. Over deze aspecten werd gereflecteerd en informatie verzameld tijdens het totstandkomingsproces van een nieuw beleidsinitiatief. De aandacht voor de verschillende onderdelen van deze aspecten verschilt van case tot case. Aan aspecten met betrekking tot de implementatie van het beleid werd gewoonlijk de meeste aandacht besteed. Het valt ook hier op dat de overweging van deze verschillende aspecten vaak niet gebeurde op een systematische manier of op basis van bepaalde analytische methoden en technieken. Het ging dikwijls om inzichten en conclusies verkregen via overleg tussen de verschillende betrokken actoren.

Wat betreft de ervaren moeilijkheden en beperkingen bij de ex ante beleidsevaluatie en de afweging van beleidsinstrumenten stelden de meeste respondenten uit het beleidsdomein LNE dat er gewoonlijk voldoende tijd beschikbaar was voor een degelijke afweging van beleidsinstrumenten en -alternatieven. Bovendien ervoeren de respondenten uit het beleidsdomein LNE weinig moeilijkheden bij het vinden van relevante gegevens. Opvallend was dat er in twee cases gebruik werd gemaakt van enquêtes om bepaalde gegevens te kunnen verkrijgen. Deze

gegevens kunnen gebruikt worden om de impact van de nieuwe regelgeving op de doelgroep in te schatten. We merken dat de inschattingen van de impact op de doelgroep voornamelijk focusten op de administratieve en financiële impact die de nieuwe regelgeving zou hebben. Deze inschattingen gebeurden zowel cijfermatig als kwalitatief via overleg. Een ex ante inschatting van de impact van verschillende mogelijke beleidsalternatieven op de doelgroep vond echter zelden plaats. Om zich een beeld te vormen van de beperkingen van het bestaande beleid werd in twee cases gebruik gemaakt van formele ex post beleidsevaluaties uitgevoerd via externe studies. In de twee andere cases gebeurde de ex post evaluatie van de bestaande situatie eerder informeel via overleg met betrokken actoren. Voor alle cases werd wel een ex post beleidsevaluatie gepland in de toekomst.

Financiële simulaties werden voornamelijk ingezet om de kost voor de overheden en de financiële impact van de gekozen regelgeving op de doelgroep in te schatten. Een inschatting van de financiële impact werd zelden ingezet als een instrument om te kiezen tussen verschillende beleidsalternatieven. De impact van het beleid op de bredere maatschappij werd evenmin onderzocht in de cases uit het beleidsdomein LNE. Opvallend was dat in het beleidsdomein LNE in drie van de vier cases wel aandacht werd besteed aan de lange termijnimpact van de regelgeving: toekomstscenario's voor verschillende potentiële beleidsopties werden onderzocht. Het valt ook op dat de betrokkenheid van belangenorganisaties tijdens het totstandkomingsproces redelijk intensief was. Andere beleidsdomeinen werden ook vaak betrokken, maar op weinig intensieve manier. De betrokkenheid van andere

beleidsdomeinen had bovendien zelden een invloed van betekenis op de nieuwe regelgeving. De betrokkenheid van belangenorganisaties zou tegenwoordig sterker zijn dan in het verleden. Hun betrokkenheid werd gewaardeerd omwille van het draagvlak en het inzicht in de praktijk die het zou bieden. De keerzijde is dat belangenorganisaties soms eigenbelang lieten meespelen en dat hun betrokkenheid het totstandkomingsproces complexer en tijdsintensiever maakt.

Wat betreft Europese regelgeving vormden Europese richtlijnen of bestraffingen in twee cases een aanleiding voor de regelgeving. Slechts in één case had het ook een relatief sterke inhoudelijke impact. Het supranationale kader werd door de respondenten echter niet als een beperking ervaren. Ten slotte merken we dat de reguleringsimpactanalyse (RIA) vaak pas werd opgemaakt in een late fase van het totstandkomingsproces en zodoende geen invloed uitoefende op de beleidsinstrumentenkeuze. In één case werd de RIA wel omschreven als richtinggevend in het beleidsvoorbereidende proces.

## Referenties

Afdeling Wetgeving Raad van State. (2015). *Advies 57.459/1 van 28 mei 2015 over een voorontwerp van decreet 'betreffende lage-emissiezones'*. Brussel: Raad van State.

Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Onroerend Erfgoed. (18.05.2011). *Handelingen Commissievergadering nr. C240*. Brussel: Vlaams Parlement.

De Charlerloy, D., en Coeck, J. (2010). *Advies betreffende het voorstel tot wijziging van de regelgeving met betrekking tot het hengelen in de gesloten tijd en 's nachts*. Brussel: Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. (2009). *Verkennde nota over de invoering van lage-emissiezones (LEZ) in Vlaanderen*. Brussel: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

Departement Leefmilieu, Natuur en Energie. (2013). *Technische handleiding nieuwe geluidsnormen voor muziekactiviteiten*. Brussel: Departement Leefmilieu, Natuur en Energie.

- De Peuter, B., De Smedt, J., en Bouckaert, G. (2007). *Handleiding beleidsevaluatie. Deel 1: Evaluatiedesign en management*. Leuven: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- Europees Parlement en de Raad. (18.06.2010). Richtlijn 2010/31/EU van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 betreffende de energieprestatie van gebouwen. *Publicatieblad van de Europese Unie*, p. L 153/13.
- Federale overheid. (15.10.2014). *Koninklijk besluit van 21 juli 2014 betreffende het signaleren van lage emissiezones*. *Belgisch Staatsblad*, p. 80145.
- Fobé, E., en Brans, M. (2013). *The conduct and use of ex ante evaluation in policy instrument choice*. Paper gepresenteerd op de ICPP-conferentie van 26-28.06.2013 in Grénoble, Frankrijk.
- Hood, C. (1984). *The tools of government*. New Jersey: Chatham House.
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan den Rijn: Samson.
- Mobiliteitsraad van Vlaanderen. (2015). *Advies Vlaams kader voor lage-emissiezones*. Brussel: Mobiliteitsraad van Vlaanderen.
- Respondent AD. (05.11.2014). *Interview totstandkoming besluit riviervisserij* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AE. (02.12.2014). *Interview totstandkoming besluit riviervisserij* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AF. (30.03.2015). *Interview totstandkoming besluit energieprestaties gebouwen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AG. (30.04.2015). *Interview totstandkoming besluit energieprestaties gebouwen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AG. (25.09.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AH. (06.05.2015). *Interview totstandkoming besluit energieprestaties gebouwen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AI. (09.06.2015). *Interview totstandkoming besluit energieprestaties gebouwen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AJ. (24.03.2015). *Interview totstandkoming decreet lage emissiezones* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AJ. (06.10.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].



Respondent AK. (08.05.2015). *Interview totstandkoming decreet lage-emissiezone* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AL. (12.05.2015). *Interview totstandkoming decreet lage-emissiezone*[Interview met J. Vandoninck].

Respondent AL. (23.03.2016). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AM. (17.06.2015). *Interview totstandkoming decreet lage-emissiezone*[Interview met J. Vandoninck].

Respondent AN. (18.11.2014). *Interview totstandkoming besluit geluidsnormen in inrichtingen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AN. (14.10.2015). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AN. (15.03.2016). *Feedback op kladversie rapport* [E-mail aan J. Vandoninck (joost.vandoninck@soc.kuleuven.be)].

Respondent AO. (07.01.2015). *Interview totstandkoming besluit geluidsnormen in inrichtingen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AP. (08.05.2015). *Interview totstandkoming besluit geluidsnormen in inrichtingen* [Interview met J. Vandoninck].

Respondent AQ. (18.05.2015). *Interview totstandkoming besluit geluidsnormen in inrichtingen* [Interview met J. Vandoninck].

Schauvliege, J. (2009). *Beleidsnota Leefmilieu en Natuur*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse Jeugdraad. (2011). *Advies op het voorstel voor nieuwe Vlaamse reglementering betreffende het maximale geluidsniveau van muziek in een inrichting*. Brussel: Vlaamse Jeugdraad.

Vlaamse Jeugdraad. (2012). *Regelgeving geluidsnormen en flankerend beleid*. Brussel: Vlaamse Jeugdraad.

Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie. (2013). *Bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering*. Brussel: Vlaamse Regering.

Vlaamse overheid. (04.09.1992). *Besluit van de Vlaamse Executieve van 20 mei 1992 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij*. *Belgisch Staatsblad*, p. 19378.

Vlaamse overheid. (27.03.2007). Decreet van 22 december 2006 houdende eisen en handhavingsmaatregelen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen en tot invoering van een energieprestatiecertificaat en tot wijziging van artikel 22 van het REG-decreet. *Belgisch Staatsblad*, p. 35398.

Vlaamse overheid. (07.07.2009). Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 46145.

Vlaamse overheid. (2011). *Reguleringsimpactanalyse voor de reglementering betreffende de maximale geluidsniveau van muziek in een inrichting*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (29.08.2011). Besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2011 houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 november 2010 houdende algemene bepalingen over het energiebeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 35665.

Vlaamse overheid. (15.12.2011). Decreet van 18 november 2011 houdende wijziging van het decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid. *Belgisch Staatsblad*, p. 74534.

Vlaamse overheid. (2012). *Reguleringsimpactanalyse voor het besluit tot vervanging van het uitvoeringsbesluit van de wet op de riviervisserij*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid (29.03.2012). Besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, wat betreft het maximaal geluidsniveau van muziek in inrichtingen. *Belgisch staatsblad*, p. 20149.

Vlaamse overheid. (10.08.2012). Besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 maart 1993 tot vaststelling van de modaliteiten voor de subsidiëring van de aankoop van apparatuur voor geluidsmetingen door provincie- en gemeentebesturen. *Belgisch staatsblad*, p. 46701.

Vlaamse overheid. (05.03.2013). *Besluit* van de *Vlaamse Regering* van 1 februari 2013 tot uitvoering van de wet van 1 juli 1954 op de *riviervisserij*. *Belgisch Staatsblad*, p. 13550.

Vlaamse overheid. (28.01.2014). Besluit van de Vlaamse Regering van 29 november 2013 houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de energieprestaties van gebouwen. *Belgisch Staatsblad*, p. 35083.

Vlaamse overheid. (2015). *Wat zijn de eisen?*. [04.11.2015, Vlaamse overheid: <http://www.energiesparen.be/epb/welke-eisen>].

Vlaamse overheid. (13.03.2015a). *Ontwerp van decreet betreffende lage-emissiezones*. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid. (13.03.2015b). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende lage-emissiezones* [Ontwerpbesluit]. Brussel: Vlaamse overheid.

Vlaamse overheid (18.12.2015). Decreet van 27 november 2015 betreffende lage-emissiezones. *Belgisch Staatsblad*, p. 76177.

Voogt, M.H., de Lange, R., van Rooijen, T., Wilmink, I.R., en Jonkers, S. (2011). *Onderzoek naar de standaarddefecten van lokale maatregelen op luchtkwaliteit*. Utrecht: TNO.

Yperman, I., Vanhove, F., en Voogt, M. (2011). *Onderzoek naar de invoering van lage-emissiezones in Vlaanderen*. Leuven: Transport & Mobility Leuven.

Yperman, I., Vanhove, F., Delhay, E., Scheltjens, E., Hens, D., Voogt, M., en den Boeft, K. (2012). *Haalbaarheidsstudie voor invoering en beheer van lage emissiezone(s) in de stad Antwerpen*. Leuven: Transport & Mobility Leuven.